TransTec
adviseurs openbaar vervoer





Evaluatie Sociale Veiligheid

Studie naar effecten van
beleid sociale veiligheid
bus, tram, metro

Evaluatie Sociale Veiligheid

Studie naar effecten van beleid sociale veiligheid bus, tram, metro

Op verzoek van:
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Datum:
24 maart 2015

Status:
Definitief

Opgesteld door:
Transtec Adviseurs bv

Adres:
Postbus 14788, 1001 LG Amsterdam, 020 – 669 3034

Website:
www.transtecadviseurs.nl

Auteurs:
Robert Boot, Rudy Schoonveld en Bart Dekkers

Projectnummer:
34033

Inhoudsopgave

Samenvatting

Doel beleidsevaluatie
In deze rapportage is het beleid van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM), voormalig Verkeer en Waterstaat (VenW) voor sociale veiligheid in bus, tram en metro geëvalueerd over de periode 2006-2014. Door de opdrachtgever is het doel van het onderzoek als volgt beschreven:

> "Doel van de evaluatie is het verkrijgen van inzicht in de effecten van het gevoerde IenM-beleid op het gebied van sociale veiligheid in bus, tram en metro en een analyse over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid. Dit raakt ook de rollen en verantwoordelijkheden van decentrale overheden en vervoerders op het gebied van sociale veiligheid."

Het evaluatieonderzoek is aangekondigd in de begroting 2014. Bij deze evaluatie zijn de criteria en regels gehanteerd, zoals die in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2014 worden benoemd.

Sociale veiligheid in bus, tram en metro heeft heel veel raakvlakken met de Brede Doeluitkering (BDU). Decentrale overheden benutten de BDU mede om de sociale veiligheid te verbeteren. De BDU wordt in deze evaluatie niet als zodanig onderzocht, behalve waar het gaat om specifieke middelen voor sociale veiligheid in het absolute deel van de BDU en waar het gaat om een herleidbare besteding aan sociale veiligheid vanuit de BDU door decentrale overheden.

Rol IenM
De rol van IenM ten aanzien van sociale veiligheid in bus, tram en metro is faciliterend en stimulerend van aard; dit past bij de verdeling van verantwoordelijkheden in het regionaal OV, waar provincies en stadsregio's opdrachtgever zijn richting vervoerders en daar een deel van hun BDU voor benutten. Deze rol is als zodanig ook beschreven en uitgewerkt in de Nota Mobiliteit (NoMo) en in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR).

IenM streeft in de NoMo en de SVIR naar een verbetering van de sociale veiligheid (zowel reizigers als personeel) door een vermindering van het aantal incidenten, het verhogen van de veiligheidsbeleving en een vermindering van het aantal zwartrijders. Decentrale overheden worden gevraagd in hun eigen verkeers- en vervoersplannen het beleid van IenM uit te werken in streefcijfers en maatregelen. IenM monitort de (landelijke) ontwikkeling van sociale veiligheid, is verantwoordelijk voor wet- en regelgeving en financiert onderzoek en pilots.

Uitgaven IenM
Vanuit IenM zijn twee uitgavenstromen relevant, namelijk:

- Middelen, die IenM gebruikt ten behoeve van eigen projecten en activiteiten. Het gaat onder meer om monitoring (OV-klantenbarometer en Personeelsmonitor) en om eenmalige subsidies, bijdragen en onderzoek, zoals bijvoorbeeld ten behoeve van de verlenging van de pilot Verbeterd Toezicht.
- Middelen, die via de BDU aan decentrale overheden beschikbaar worden gesteld en worden benut voor onder meer sociale veiligheid.

In deze evaluatie lag de focus vooral op de eerste categorie, dus de middelen die door IenM zijn ingezet. In 2006 bedroegen deze middelen nog ruim €1 miljoen, mede vanwege het Aanvalsplan Sociale Veiligheidsplan, dat doorliep tot en met 2006. Na 2006 varieerde dit bedrag tussen de €90.000 en €196.000 jaarlijks. Deze middelen zijn met name ingezet ten behoeve van monitoring, onderzoek en het kennisplatform Sociale Veiligheid (bij CROW-KpVV). Met de nieuwe begrotingsstructuur vanaf 2013 is sociale veiligheid geen afzonderlijk artikel meer in de rijksbegroting en als zodanig niet te herleiden. De

inschatting is dat het totale bedrag dat ingezet is voor sociale veiligheid sindsdien weinig veranderd is, nog los van eenmalige subsidies of bijdragen.

Naast de specifieke middelen voor sociale veiligheid heeft VenW in 2009 eenmalig bijna €2 miljoen beschikbaar gesteld voor de Taskforce Veiliger OV. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken heeft eveneens hiervoor middelen beschikbaar gesteld. Dit geld is ingezet ten behoeve van acties en pilot om de sociale veiligheid van vooral werknemers te verbeteren. De Taskforce werd opgericht naar aanleiding van een aantal incidenten en betekende in de praktijk vooral een versnelling en intensivering van maatregelen.

Beleid en uitgaven decentrale overheden
Provincies en stadsregio vertalen sociale veiligheidsambities voor bus, tram en metro door in hun eigen beleid. De aard en omvang van de problematiek verschilt van gebied tot gebied en zo ook de invulling. In sommige provincies kan worden volstaan met een beperkt aantal toezichthouders, terwijl in de grotere steden een gerichte aanpak nodig is om het aantal incidenten te verminderen en de veiligheidsbeleving te verbeteren.

In het onderzoek zijn decentrale overheden bevraagd op hun uitgaven ten behoeve van sociale veiligheid, onder meer met beschikbare BDU. De resultaten lieten een brede diversiteit zien van hoe decentrale overheden omgaan met sociale veiligheid. Een groot deel van de overheden kiest ervoor de verantwoordelijkheid te leggen bij vervoerders en resultaatafspraken te maken met hen over sociale veiligheid. Vervoerders nemen voor de uitwerking hiervan maatregelen en financieren deze uit de exploitatiebijdrage. Een deel van de overheden kiest in aanvulling hierop voor gerichte investeringen, bijvoorbeeld in (extra) toezichthouders, camera's in voertuigen, e.d. Een klein deel van de overheden houdt zelf regie op de uitvoering van maatregelen ten behoeve van sociale veiligheid. Los van de diversiteit laat de enquête zien dat sociale veiligheid een belangrijk aandachtspunt bij decentrale overheden is en dat daar ook de grootste uitgaven gedaan worden ten behoeve van sociale veiligheid in bus, tram en metro.

Effecten van beleid: 2006-2014
In onderstaande tabel zijn voor de indicatoren van het beleid van IenM de resultaten van de landelijke monitoring en de jaarverslagen uit de periode 2006-13 geïntegreerd.

Jaar	Beleid IenM	Waardering veiligheidsgevoel in OV als rapportcijfer		Onveiligheidsincidenten in en rond het OV in %	
		Reiziger	*Personeel*	*Reizigers*[1]	*Personeel*[2]
2006	Vervolg Aanvalsplan	7,8	6,3	24,5	65
2007		7,8	nb	23	nb
2008		7,9	6,3	23	69
2009	Taskforce Veiliger OV	7,9	nb	24	nb
2010		7,9	6,5	23	64
2011		7,9	nb	nb	nb
2012	Manifest Samen op Reis	7,9	6,9	15[3]	60
2013		7,9	nb	nb	nb

De cijfers laten een lichte groei en stabilisatie zien van de waardering van het veiligheidsgevoel bij reizigers. Het veiligheidsgevoel van en het aantal ervaren incidenten bij het personeel laten een verbetering zien.

Doeltreffendheid van beleid
Bij de uitvoering van het onderzoek bleek dat het lastig is om voor een specifiek (en relatief beperkt) beleidsonderwerp als sociale veiligheid alle informatie te achterhalen, zowel bij de rijksoverheid als bij decentrale overheden. Zeker ook wanneer verder

[1] Dit is het ongewogen gemiddelde van de bus-, tram-, metro- en regionale trein reizigers, die ooggetuige en/of slachtoffer zijn geweest van één of meerdere incidenten.
[2] Dit is het percentage van het personeel dat één of meerdere keren slachtoffer is geweest van een incident.
[3] Niet vergelijkbaar met voorgaande jaren in verband met andere vraagstelling.

teruggegaan moet worden in de tijd. Begrotingen en jaarverslagen bevatten niet altijd de mate van detail om specifieke uitgaven te kunnen traceren. Deze informatie blijkt ook niet altijd (meer) beschikbaar binnen de financiële administratie van een overheid.

De inzet van IenM was een verbetering van de waardering van het veiligheidsgevoel bij reizigers en personeel in bus, tram en metro en een vermindering van het aantal incidenten. De verbetering voor het personeel is gerealiseerd. De rol van de Taskforce Veiliger OV hierbij is wetenschappelijk gezien niet met zekerheid te bepalen, maar opvallend is wel dat de stijging vooral ingezet is in de periode dat de voorgestelde maatregelen uit Taskforce tot uitvoering zijn gekomen. Voor reizigers is sprake van een stabilisatie van de sociale veiligheid, mogelijk een hele lichte verbetering. Maar voor reizigers gold sowieso dat het aantal incidenten en de ervaren veiligheid beter waren dan voor het personeel.

Doelmatigheid van beleid
Met een beperkte inzet aan financiële middelen is landelijk gezien een licht positieve ontwikkeling tot stand gebracht te aanzien van sociale veiligheid in bus, tram en metro. Dit gaat om de middelen uit de begroting van VenW en IenM. Met de Taskforce zijn extra middelen ingezet, vooral gericht op de sociale veiligheid voor werknemers. De Taskforce kan vooral gezien worden als een versnelling en intensivering van maatregelen. Een groot deel van deze maatregelen waren reeds gepland, maar vanwege een aantal ernstige incidenten zijn deze naar voor haren gehaald of uitgebreid.

Op basis van verschillende rapportages is gebleken dat het merendeel van het beleid van IenM en voorgestelde maatregelen gerealiseerd is conform planning en binnen gestelde budgetten. Daarbij is sprake geweest van cofinanciering door decentrale overheden en vervoerders. Overigens zijn de grootste uitgaven voor sociale veiligheid in bus, tram en metro sowieso gedaan door provincies en stadsregio's, al dan niet via vervoerders.

Met de verhoudingen in het OV in het achterhoofd kan gesteld worden dat het beleid van IenM ten aanzien van de sociale veiligheid in bus, tram en metro doelmatig is geweest. Met beperkte middelen zijn decentrale overheden en vervoerders gefaciliteerd en gestimuleerd, waardoor juist in de regio effecten behaald konden worden. Waar politiek en/of incidenten daarom vroegen is met extra middelen bijgestuurd (Taskforce).

1 Achtergrond en doelstelling

Hoofdstuk 1 beschrijft de achtergrond en de doelstelling van de Evaluatie Sociale Veiligheid stad- en streekvervoer. Tevens is aangegeven welke focus de evaluatie heeft, namelijk de sociale veiligheid in het stad- en streekvervoer en het beleid van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu.

1.1 Evaluatie Sociale Veiligheid stad- en streekvervoer

Rijksbeleid dat valt onder de beleidsartikelen in de rijksbegroting wordt periodiek geëvalueerd. Op deze wijze wordt inzicht gegeven in de effecten van het gevoerde beleid, waarbij zowel gekeken wordt naar de doeltreffendheid als de doelmatigheid.

De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) bevat kwaliteitscriteria en specifieke regels voor beleidsdoorlichtingen en evaluaties. *Doeltreffendheid van beleid* is de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd. *Doelmatigheid van beleid* gaat over de relatie tussen de effecten en de kosten van beleid. De RPE bevat 13 onderzoeksvragen, die de basis vormen voor beleidsdoorlichtingen en evaluaties.

In de begroting van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) is opgenomen dat in 2014 een evaluatie wordt uitgevoerd naar het beleid ten aanzien van sociale veiligheid in bus, tram en metro. In 2006 heeft een evaluatie plaatsgevonden over het Aanvalsplan Sociale Veiligheid uit 2002. In deze rapportage worden de resultaten gepresenteerd van de evaluatie van het beleid van IenM voor sociale veiligheid in bus, tram en metro over 2006 tot op heden. Het onderzoek is uitgevoerd door TransTec adviseurs in opdracht van IenM.

Voor sociale veiligheid bestaan verschillende definities. CROW-KpVV geeft aan dat "sociale veiligheid in en rond het openbaar vervoer een breed onderwerp is. Het gaat om het veiligheidsgevoel en het daadwerkelijk meemaken of zien gebeuren van incidenten, waaronder lastig vallen, pesten, bedreigen, diefstal en mishandeling" (CROW-KpVV, 2012). Het feitelijke aantal incidenten wordt daarbij aangeduid als de objectieve veiligheid, het veiligheidsgevoel als subjectieve veiligheid.

1.2 Relatie met beleidsdoorlichting artikel 15 OV

In 2014 is een beleidsdoorlichting uitgevoerd voor artikel 15 uit de begroting IenM. Artikel 15 heeft betrekking op het regionaal openbaar vervoer. Sociale veiligheid is een onderdeel van dit artikel, maar is in de beleidsdoorlichting niet meegenomen. Vanwege de specifiek aard van het onderwerp is gekozen voor een afzonderlijke evaluatie. Bij deze evaluatie worden de criteria en regels gehanteerd, zoals die in de RPE-2014 worden benoemd.

1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen

Het doel van het onderzoek is door de opdrachtgever als volgt omschreven:

> "Doel van de evaluatie is het verkrijgen van inzicht in de effecten van het gevoerde IenM-beleid op het gebied van sociale veiligheid in bus, tram en metro en een analyse over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid. Dit raakt ook de rollen en verantwoordelijkheden van decentrale overheden en vervoerders op het gebied van sociale veiligheid."

In aanvulling op deze doelstelling zijn een tweetal subdoelen benoemd, die betrekking hebben op de sturingsfilosofie en op het financiële kader.

Ten aanzien van de sturingsfilosofie gaat het erom een beeld te geven van de rol van IenM op het gebied van sociale veiligheid in het stads- en streekvervoer. En in het verlengde daarvan: een beeld van de rollen van andere (decentrale) overheden, vervoerders, politie, etc en van hun onderlinge wisselwerking. Waar dit mogelijk is, wordt een relatie gelegd met de doeltreffendheid van beleid (en eventueel de doelmatigheid).

Ten aanzien van financiën gaat het erom inzicht te geven in de financiële stromen voor sociale veiligheid vanuit IenM. Het gaat concreet om middelen op artikel 32 (tot en met 2012) en artikel 15 (vanaf 2013). Naast deze bijdrage wordt gekeken naar de middelen, die beschikbaar zijn gesteld voor sociale veiligheid in het regionaal OV via het absolute deel van de Brede Doeluitkering (BDU) tot en met 2007 in het kader van het Aanvalsplan Sociale Veiligheid OV. De besteding van de BDU door decentrale overheden is geen onderdeel van deze evaluatie.

1.4 Begeleiding onderzoek

Opdrachtgever voor het onderzoek was mevrouw G. Jessen van IenM. Ten behoeve van het onderzoek is een begeleidingscommissie ingesteld, bestaande uit de opdrachtgever, de heer H. Ootes (IenM), de heer H. Derriks (KiM), de heer G. Hermans (CROW-KpVV), mevrouw R. Meilink (IPO) en de heer E. Köhler (SkVV).
Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode november 2014 tot en met februari 2015.

1.5 Afbakening onderzoek

Sociale veiligheid bus, tram en metro
Het onderzoek heeft betrekking op het sociale veiligheidsbeleid voor bus, tram en metro. Sociale veiligheid in de trein vormt onderdeel van de doorlichting van begrotingsartikel 16 (Spoor) te zijner tijd. Dat geldt in dit verband ook voor regionaal spoor.

Impliciet betekent dit ook de rol van IenM als OV-autoriteit voor het hoofdspoornet geen onderdeel is van deze evaluatie. Wanneer in deze rapportage gesproken wordt over OV-autoriteiten worden provincies en plusregio's bedoeld in hun rol richting stads- en streekvervoerders.

Focus op artikel 15
Uitgangspunt van de beleidsevaluatie is de mate van doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid van IenM. De doelen en maatregelen zoals die door IenM zijn nagestreefd en uitgevoerd staan in het onderzoek centraal. Activiteiten van andere departementen, overheden, vervoerders en politie worden gebruikt ter onderbouwing van conclusies over het beleid van IenM. In paragraaf 2.1 wordt hier nader op ingegaan.

Sociale veiligheid in het regionaal openbaar vervoer valt sinds 2013 onder beleidsartikel 15 op de begroting van IenM. De centrale doelstelling bij dit artikel is "om reizigers veilig, betrouwbaar en snel te vervoeren, gericht op gemak en eenvoud door een optimaal openbaar vervoer netwerk".

Voor 2013, in de oude begrotingsstructuur, waren de middelen voor sociale veiligheid onderdeel van artikel 32 van de begroting van Verkeer en Waterstaat (VenW). Doel was "het bereiken van optimale veiligheid in of als gevolg van mobiliteit". In dit artikel werd ook een duidelijke afbakening gegeven van de rol van het IenM:

"de minister heeft een coördinerende en stimulerende functie. De monitoring valt daaronder. Uitvoering vindt plaats door OV-autoriteiten en OV-bedrijven voor het stads- en streekvervoer (....)."[4]

De coördinerende en stimulerende functies heeft vooral vorm gekregen via de samenwerking met andere departementen, overheden en vervoerders in het Vervolg Aanvalsplan en de Taskforce Sociale Veiligheid. De focus ligt op de middelen, die IenM hiervoor beschikbaar heeft gesteld en de acties die ondernomen zijn (bijvoorbeeld aanpassingen in wet- en regelgeving). De aanpak van sociale veiligheid door OV-autoriteiten en vervoerders is niet de primaire focus van dit onderzoek, maar zal wel worden geanalyseerd voor een goed begrip van de effectiviteit van het rijksbeleid.

In de evaluatie wordt ook gekeken naar de middelen, die op basis van afspraken tussen IenM en decentrale overheden zijn toegevoegd aan het absolute deel van de BDU. Deze middelen zijn vrij te besteden door decentrale overheden, maar committeren hen wel aan bepaalde doelen. In hoofdstuk 3 en 4 wordt hier nader op ingegaan.

1.6 Leeswijzer

Na deze inleiding op de achtergrond en het doel van de beleidsevaluatie wordt in hoofdstuk 2 ingegaan op het onderzoeksmodel en de aanpak van het onderzoek. Hier wordt het onderscheid tussen input, throughput, output en outcome gepresenteerd en hoe wordt omgegaan met het onderscheid tussen het beleid van IenM, decentrale overheden en andere stakeholders. Tevens wordt in dit hoofdstuk het institutionele kader en het krachtenveld beschreven, die het kader vormen waarbinnen beleid voor sociale veiligheid in bus, tram en metro vorm krijgt.

In hoofdstuk 3 staat het beleid van IenM centraal, zoals dat vorm heeft gekregen in de Nota Mobiliteit en de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte. De daarbij behorende indicatoren worden beschreven, alsmede de beschikbaar gestelde middelen over de periode 2006-2014 op de rijksbegroting.

In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de uitwerking van het beleid en maatregelen, zoals die door IenM genomen zijn, oftewel: de throughput en de output. Naast onder meer het Aanvalsplan, de Taskforce Veiliger OV en het Manifest "Samen op Reis", wordt ook (op hoofdlijnen) ingegaan op decentraal beleid en op de output van CROW-KpVV, die een belangrijke rol heeft gespeeld op bij de kennisontwikkeling en –verspreiding bij dit onderwerp.

In hoofdstuk 5 staan de effecten beleid centraal. Daarbij wordt gebruik gemaakt van uitgevoerd studies naar effecten van maatregelen en van de monitoring, die vooral door CROW-KpVV is ingevuld.

In hoofdstuk 6 worden de conclusies van het onderzoek gepresenteerd. Dit gebeurd door de beantwoording van de 13 vragen uit de RPE-2014.

Tenslotte worden in hoofdstuk 7 een aantal aanbevelingen geformuleerd voor beleid.

[4] Zie: Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 300 hoofdstuk XII, nr. 2, pagina 42

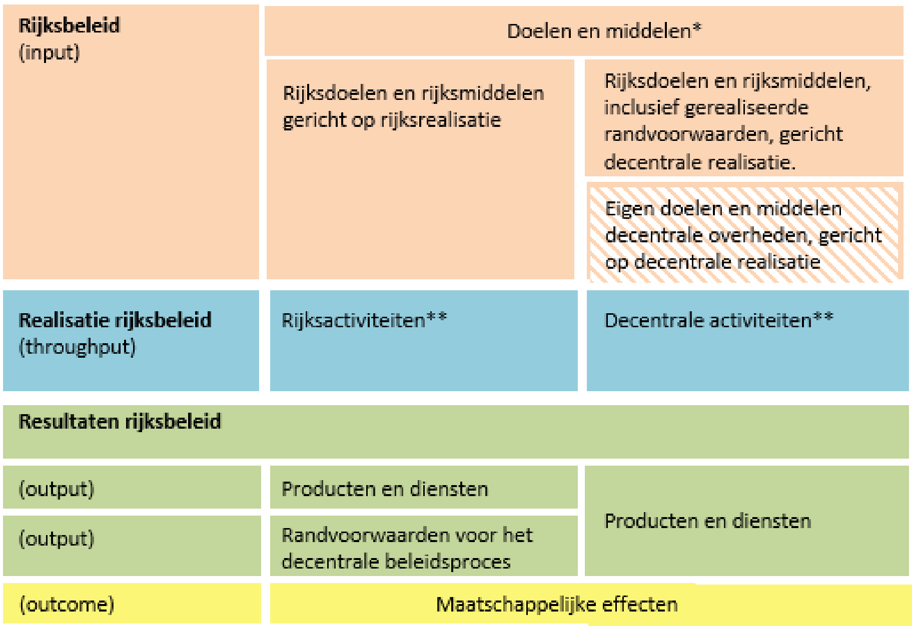
2 Onderzoekmodel en kaders

Hoofdstuk 2 beschrijft het onderzoekskader. In de eerste plaats wordt dat kader bepaald door het onderzoekmodel, oftewel: de wijze waarop de onderzoekers de onderzoeksvraag hebben uitgewerkt en geanalyseerd. In de tweede plaats wordt ingegaan op de institutionele kaders. Het gaat daarbij zowel om wettelijk als om beleidsmatige en financiële kaders. Tenslotte wordt het krachtenveld beschreven, zoals dat van toepassing is voor sociale veiligheid in het stad- en streekvervoer.

2.1 Het onderzoekmodel

Om uitspraken te kunnen doen over de effecten van beleid is het belangrijk om gestructureerd informatie te verzamelen en te presenteren. Op basis daarvan kunnen verbanden worden gelegd tussen doelen, middelen, activiteiten en effecten, maar kan tegelijkertijd rekening worden gehouden met verhoudingen in het openbaar vervoer en in het bijzonder ten aanzien van sociale veiligheid.

In de beleidsevaluatie is daartoe het onderzoekmodel gehanteerd, zoals in figuur 1 geschetst is. Dit onderzoekmodel is ook gebruikt in de beleidsdoorlichting van artikel 15 Openbaar Vervoer.



* Doelen zijn beoogde resultaten. Middelen worden weergegeven in geld
** Inclusief inzet processen, instrumenten, overleg

Figuur 1 Onderzoekmodel

Input, throughput, output en outcome van beleid
Aan de linkerzijde van figuur 1, op de verticale as, wordt onderscheid gemaakt tussen input, throughput, output en outcome van beleid. Onder <u>input</u> worden de doelen van beleid voor sociale veiligheid bedoeld en de middelen die hiervoor in de rijksbegroting ter beschikking worden gesteld. Voor IenM gaat het in de periode 2006-2014 om doelen uit de Nota Mobiliteit (NoMo) en de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR). Naast deze doelen zijn de Essentiele Onderdelen van Beleid (EOB) relevant. De status van deze EOB's is dat deze door decentrale overheden in hun eigen verkeers- en vervoerbeleid moeten worden door vertaald en uitgewerkt.

Met throughput worden concrete activiteiten bedoeld, die ondernomen worden. Het kan gaan om (bijdragen aan) projecten, verbeteringen/aanpassingen in wet- en regelgeving, afstemming en samenwerking met andere stakeholders, beleidsnota's (als uitwerking van NoMo en SVIR), etc. De throughput geeft vooral aan, welke instrumenten IenM benut om de doelen te realiseren.

De output betreft de concrete resultaten van beleid, vooral in termen van producten en diensten. Een voorbeeld is het Convenant Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer uit 2012, waarmee onder meer ten aanzien van incidentregistratie afspraken zijn gemaakt en tevens sociale veiligheid uit de concurrentie is gehaald bij aanbestedingen. Een ander goed voorbeeld is de pilot Verbeterd Toezicht, waarbij toezichthouders over concessiegrenzen heen werden ingezet.

Tenslotte wordt met outcome de maatschappelijke effecten bedoeld en de mate waarin doelen (input) gerealiseerd zijn. Het gaat dus vooral om de impact van de resultaten op het aantal incidenten en het veiligheidsgevoel, welke aan de hand van monitoring bepaald kunnen worden.

De input, throughput, output en outcome vormen de basis voor de hoofdstukken 3 tot en met 5. In hoofdstuk 3 staat de input (doelen, instrumenten) centraal, in hoofdstuk 4 staan de throughput en output (beleid en realisatie) centraal. In hoofdstuk 5 tenslotte wordt ingegaan op de outcome (effecten) van beleid.

Rijksrealisatie en decentrale realisatie

In het onderzoekmodel, op de horizontale as, wordt onderscheid gemaakt tussen rijksrealisatie en decentrale realisatie. De realisatie van de doelen uit NoMo en SVIR krijgen vorm via activiteiten van IenM (de rijksrealisatie) en via activiteiten door en via decentrale overheden (decentrale realisatie).

In de verschillende hoofdstukken wordt onderscheid gemaakt tussen rijksrealisatie en decentrale realisatie. De focus in deze beleidsevaluatie ligt wel op de rijksrealisatie en in het bijzonder op de middelen en activiteiten, zoals deze door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu zijn ingezet. Daarbij wordt ook gekeken naar de doorwerking van de EOB's in provinciale en regionale verkeers- en vervoersplannen.

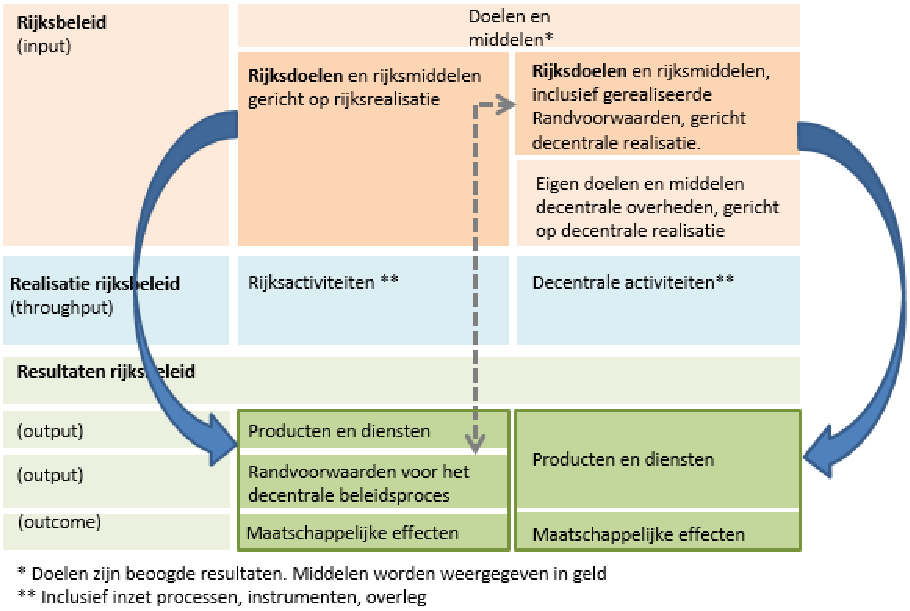
De decentrale realisatie is niet primair de focus van deze beleidsevaluatie. Echter, met de rolverdeling in het stad- en streekvervoer is het voor een goed begrip van de effectiviteit van beleid noodzakelijk de impact van decentraal beleid te duiden. Daarom is in het onderzoek gesproken met een aantal decentrale overheden en heeft een analyse van het decentrale beleid plaatsgevonden. Bij de beschrijving van de decentrale realisatie houden wij rekening met het maatwerk per concessie of provincie/regio en proberen wij tegelijkertijd de gebiedsoverstijgende thema's te benoemen.

Doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid

In de evaluatie worden de input, throughput, output en outcome van het beleid voor sociale veiligheid beschreven voor de periode 2006-2014. Door een relatie te leggen tussen deze elementen kunnen de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in beeld worden gebracht.

De doeltreffendheid van beleid gaat vooral over de relatie tussen de doelen en de mate van doelbereik. Met de geformuleerde doelen in de Nota Mobiliteit en in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte en met de monitoring van beleid (onder meer met de OV-klantenbarometer, de Personeelsmonitor en de incidentenregistratie) zijn uitspraken over de doeltreffendheid van beleid mogelijk, alhoewel het niet altijd mogelijk is om de relatie met gerealiseerde maatregelen te leggen. Bij de doeltreffendheid van beleid wordt zowel gekeken naar de ervaren (of: subjectieve) veiligheid als naar de objectieve veiligheid, bijvoorbeeld aan de hand van aantal incidenten.

De doelmatigheid van beleid gaat vooral over de relatie tussen de doelen, de middelen en de mate van doelbereik. Ondanks dat de afzonderlijke elementen goed zijn te identificeren voor sociale veiligheid, moet bij het bepalen van de doelmatigheid van het beleid voor sociale veiligheid goed rekening worden gehouden met het feit dat maatschappelijke effecten beïnvloed worden door maatregelen van diverse ministeries, decentrale overheden, vervoerders, politie, etc. Middelen voor deze maatregelen zijn niet altijd specifiek te herleiden en dus ook niet eenduidig te relateren aan geconstateerde effecten. Een goed voorbeeld is dat toezichthouders soms uit budgetten voor sociale veiligheid worden bekostigd, maar in andere concessies uit exploitatiebijdragen. Met het onderzoekmodel wordt het mogelijk om verbanden te leggen tussen maatregelpakketten en effecten.



Figuur 2 Doelmatigheid van beleid

2.2 Werkwijze

Het onderzoek is uitgevoerd door TransTec Adviseurs BV. Het onderzoek is in drie stappen uitgevoerd.

1. De eerste stap betrof een bronnenonderzoek op basis van beschikbare literatuur, beleidsdocumenten (centraal en decentraal), monitoringsrapportages, studies, begrotingen, jaarverslagen, verslagen e.d. Vanuit het ministerie zijn ook financiële overzichten aangereikt.
2. De tweede stap was een analyse van het beleid van decentrale overheden. De analyse betrof een inventarisatie van ingezette financiële middelen, beleid, maatregelen en behaalde resultaten. Door de diversiteit bleek de vergelijkbaarheid van de respons niet altijd goed mogelijk.
3. Tenslotte is aan de hand van de uitkomsten uit de eerste twee stappen een aantal interviews uitgevoerd met overheden, vervoerders en een vakbond. Doel hiervan was vooral om op punten meer inzicht te krijgen in achterliggende overwegingen en standpunten. Tevens zijn een aantal resultaten getoetst.

De rapportage is opgebouwd op basis van het onderzoeksmodel. Wel wordt, waar relevant, per onderdeel de verbinding gelegd met de stappen uit het onderzoek.

2.3 Institutionele kaders

Planwet Verkeer en Vervoer
De Planwet Verkeer en Vervoer biedt de kaders voor de vormgeving van het verkeers- en vervoersbeleid in Nederland. IenM is verantwoordelijk voor het nationaal verkeers- en vervoersbeleid, zoals is vastgelegd in het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan (NVVP). Openbaar vervoer is hier een onderdeel van. De zogeheten essentiële onderdelen van beleid (EOB) uit het NVVP moeten worden doorvertaald in provinciale en regionale verkeer- en vervoersplannen (PVVP en RVVP). Tussen 2004 en 2011 gold de Nota Mobiliteit (NoMo) als NVVP. Vanaf 2011 is dit de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) geworden. De Mobiliteitsaanpak (MA) uit 2008 kan worden gezien als een nadere uitwerking van de NoMo.

Ten behoeve van de afstemming van het nationaal, provinciaal en regionaal verkeers- en vervoersbeleid overleggen IenM en decentrale overheden in het verkeers- en vervoersberaad. Tot 2011 was dit beraad beter bekend als het Nationaal Mobiliteitsberaad (NMB) en vanaf 2011 als het Bestuurlijk Koepeloverleg (BKO). De planwet bepaalt tevens dat de minister eenmaal per jaar rapporteert over de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van het nationaal verkeers- en vervoersbeleid. De minister maakt hierbij zoveel mogelijk gebruik van provinciale en regionale plannen en acties.

Wet BDU
De Wet BDU regelt dat het IenM middelen ter beschikking stelt aan provincies en stadsregio's voor het decentrale verkeers- en vervoersbeleid, waaronder openbaar vervoer. De besteding is in principe aan de ontvangende overheden zelf. Wel dient een decentrale overheid jaarlijks een bestedingsplan op te stellen en over de besteding van de gelden te rapporteren. De minister is verantwoordelijk voor de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het gevoerde decentraal beleid. Tevens houdt de minister toezicht op de rechtmatige besteding van de middelen. Decentrale overheden stellen jaarlijks bestedingsplannen op en overleggen een accountantsverklaring.

In een onderliggende Algemene Maatregel van Bestuur is uitgewerkt hoe de omvang van de BDU per provincie/WGR+-regio plaatsvindt. Dit gebeurt aan de hand van een berekening op basis van structuurkenmerken. Daarnaast werd tot 2007 een deel van de middelen (absoluut deel BDU) beschikbaar gesteld op basis van afspraken uit het Aanvalsplan Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer uit 2002. In artikel 39 van de begroting Verkeer en Waterstaat is de bijdrage aan de BDU geregeld. Voor de BDU zijn geen aparte doelen gesteld, behalve dat de inzet van de BDU-middelen moet bijdragen aan de algemene verkeers- en vervoersdoelstellingen.

Wet Personenvervoer 2000 (Wp2000)
De Wet Personenvervoer 2000 regelt de organisatie van het openbaar vervoer in Nederland en in het bijzonder de wisselwerking tussen OV-autoriteit en vervoerder. Het doel van de wet is om een groei van het aantal reizigers en een hogere kostendekkingsgraad in het openbaar vervoer te realiseren. Dit moet mogelijk worden gemaakt door het stimuleren van marktwerking. De Wp2000 wordt nader uitgewerkt in het Besluit Personenvervoer (Bp2000)

In artikel 32, lid 2h, van de Wp2000 is een passage opgenomen over sociale veiligheid in de concessie, namelijk: "Aan een concessie worden in ieder geval voorschriften verbonden ten aanzien van (…) (h) het waarborgen van een verantwoorde mate van veiligheid ten behoeve van zowel de reizigers als het personeel binnen het OV". Op andere plaatsen in de Wp2000 (en in het Bp2000) worden specifieke zaken voor sociale veiligheid geregeld, zoals bijvoorbeeld het opleggen van een reisverbod door een toezichthouder in artikel 98.

2.4 Krachtenveld

Sociale veiligheid in het openbaar vervoer krijgt vorm in een breed krachtenveld, waarbij verhoudingen in het OV en ten aanzien van openbare orde (en in dit geval: de veiligheidsketen) door elkaar heen lopen en/of elkaar raken.

Verhoudingen in het openbaar vervoer voor sociale veiligheid
In het OV heeft de OV-autoriteit als opdrachtgever een wettelijke rol op basis van de WP 2000. In de Wp2000 wordt aangegeven dat OV-autoriteiten voorschriften moeten stellen in een concessie voor sociale veiligheid, zowel van reizigers als van het personeel. De uitwerking van deze voorschriften wordt bepaald door eigen ambities op dit terrein en bijvoorbeeld ambities van IenM, die via de EOB's hun doorwerking vinden. In dat opzicht hebben OV-autoriteiten een bepalende rol bij het neerzetten van de kaders voor het sociale veiligheidsbeleid. De invulling van deze rol verschilt sterk van OV-autoriteit tot OV-autoriteit: van regisserend en coördinerend (en in uitzonderlijke gevallen: zelfs uitvoerend) tot een minimale rol (eisen stellen aan vervoerder, monitoring).

De verantwoordelijkheid van IenM ten aanzien van sociale veiligheid in bus, tram en metro ligt vooral in het formuleren van beleid en bij het faciliteren en stimuleren van overheden en vervoerders. Belangrijke instrumenten hierbij zijn wetgeving, monitoring en financiering (van pilots, onderzoek, specifieke projecten, etc.).

Een centrale rol spelen (vanzelfsprekend) de vervoerders. Zowel in de relatie met de OV-autoriteiten (opdrachtgever) als richting eigen personeel en reizigers hebben vervoerders een belangrijke verantwoordelijkheid, die afhankelijk van de concessievoorschriften en de rolopvatting van OV-autoriteiten vorm krijgt. Daarbij gaat het om de preventie, repressie en monitoring, maar zeker ook het signaleren van ontwikkelingen en knelpunten. Vanuit deze verantwoordelijkheid hebben vervoerders rechtstreekse contacten met personeel, vakbonden, politie en justitie om te komen tot een effectieve aanpak. Sociale veiligheid raakt de kern van de bedrijfsvoering van vervoerders door de impact van incidenten op het personeel.

De reizigers krijgen samen met het personeel het meest direct te maken met incidenten. Daarbij gaat het niet alleen om het aantal feitelijke incidenten (objectieve veiligheid), maar zeker ook om de beleving (subjectieve veiligheid). Relatief weinig incidenten wil bijvoorbeeld niet altijd zeggen dat reizigers en personeel zich veilig voelen in het OV. En soms werkt het terugdringen van het aantal incidenten door maatregelen averechts op de beleving: veel camera's en toezicht kunnen (onterecht) de schijn wekken van een onveilige situatie.

De impact van sociale veiligheid op reizigers en personeel (en dus op vervoerders en de politiek) is groot. Ervaring op dit dossier leert dat vakbonden, reizigersorganisaties logischerwijs veel belang hechten aan de sociale veiligheid in het OV. Grote incidenten of een reeks van incidenten kunnen impact hebben op het veiligheidsgevoel en halen vaak de media of leiden tot werkonderbrekingen en stakingen. Daarmee is sociale veiligheid een onderwerp dat ook politiek in de aandacht staat.

Verhoudingen in veiligheidsketen
De gemeente is verantwoordelijk voor de (ontwikkeling en het beheer van de) openbare ruimte en heeft in die hoedanigheid een belangrijke invloed op de sociale veiligheid. Daarnaast behoren ook zaken als jeugdbeleid, onderwijs, verslavingszorg e.d. tot de verantwoordelijkheden van een gemeente. De ervaring leert dat dit (wel vooral indirect) relevante aanknopingspunten zijn voor veiligheidsbeleid.

Een burgemeester is verantwoordelijk voor de openbare orde. Binnen een regionaal politiekorps is één van burgemeesters van de inliggende gemeenten korpsbeheerder van de politie. Hiertoe voert hij overleg met de korpschef van de politie en de hoofdofficier van justitie (het zogenaamde 'driehoeksoverleg').

De politie heeft in de veiligheidsketen vooral een uitvoerende functie bij de bestrijding van de criminaliteit en het handhaven van de openbare orde. Voor het stads- en streekvervoer zijn de regionale politiekorpsen/eenheden relevant en als zodanig aanspreekpunt bij incidenten. De politie functioneerde tot en met 2010 onder de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de Minister van Binnenlandse Zaken (BZK) en daarna onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Veiligheid en Justitie (VenJ).

Justitie (en het OM) is in de veiligheidsketen verantwoordelijk voor de vervolging en heeft de regie bij de opvolging van strafbare feiten. Tevens heeft Justitie een belangrijke beleidsfunctie waar het gaat over bijvoorbeeld bevoegdheden en wet- en regelgeving.

In de praktijk maken vervoerders en politie voor het openbaar vervoer afspraken over de inzet van politie in het geval van incidenten. Het gaat dan vooral om de repressie. Ten behoeve van de preventie (en repressie) werken de verschillende partijen vaak per regio/concessie samen en worden afspraken gemaakt over maatregelen, inzet van middelen, overlegstructuur en monitoring/registratie. Dit krijgt vorm in bijvoorbeeld een regionaal veiligheidsplan of een (lokaal) veiligheidsarrangement.

3 Input van beleid: rijksdoelen sociale veiligheid

Hoofdstuk 3 gaat in op het eerste onderdeel van de verticale as van het gehanteerde onderzoeksmodel, namelijk de input van beleid. Daarbij staat de vraag centraal welke doelen IenM geformuleerd heeft, welke beleidsindicatoren benoemd zijn en welke middelen vrij zijn gemaakt voor beleid. Tevens wordt beschreven hoe provincies en stadsregio's deze doelen hebben doorvertaald in hun eigen verkeers- en vervoersplannen.

3.1 Nota Mobiliteit

De Nota Mobiliteit (NoMo) was sinds 2004 de invulling van wat in de Planwet Verkeer en Vervoer het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan wordt genoemd. Daarmee was NoMo het landelijke kader voor decentraal verkeers- en vervoersbeleid. Decentrale overheden moesten de Essentiële Onderdelen van Beleid in hun eigen verkeers- en vervoersplannen uitwerken.

NoMo zette in op een betrouwbare en voorspelbare reistijd van deur-tot-deur. Het streven was niet om één modaliteit boven de ander te zetten, maar om de integrale samenhang in het systeem te verbeteren. De focus lag op het faciliteren van de mobiliteitsgroei en het verbeteren van de bereikbaarheid, ook als motor van de economische ontwikkeling. Dit moest wel gebeuren binnen kaders voor leefbaarheid en veiligheid. Benutten, beprijzen en bebouwen moesten in een goede onderlinge samenhang wordt opgepakt.

NoMo benadrukt dat reizigers tevreden zijn over de sociale veiligheid, maar dat vooral op specifieke locaties/trajecten in de grote steden en op bepaalde tijdstippen acties nodig zijn. Voor het stads- en streekvervoer werd uitgegaan van de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van OV-autoriteiten en vervoerders, waarbij het belang werd benadrukt om sociale veiligheid in te bedden in de totale veiligheidsketen van opvang, toezicht, handhaving en vervolging. De rol van IenM op dit punt lag vooral in de (landelijke) monitoring, in de kennisontwikkeling en –uitwisseling en in het inventariseren van eventuele knelpunten in de regionale aanpak (en oplossen daarvan).

In de Essentiële Onderdelen van Beleid werd voor sociale veiligheid in het stads- en streekvervoer het volgende gezegd.

> Het doel is het aantal incidenten te verminderen en de waardering van het veiligheidsgevoel te verhogen.
> (....)
> Provincies en WGR-plusregio's formuleren streefcijfers voor de verbetering van de sociale veiligheid in het regionaal openbaar vervoer voor waardering veiligheidsgevoel, onveiligheidsincidenten en zwartrijden. Omdat de sociale onveiligheid zich niet alleen in het openbaar vervoer manifesteert, bedden de decentrale overheden de aanpak zoveel mogelijk in de integrale keten van opvang, toezicht, handhaving en vervolging in.

Rijk en decentrale overheden hebben bij de uitwerking van NoMo gezamenlijk een streefcijfer voor het veiligheidsgevoel van reizigers benoemd: een 7,5 in 2008.

Voor sociale veiligheid in het openbaar vervoer werd een belangrijke rol gezien voor meer toezichthouders. De verwachting was dat de invoering van de OV-chipkaart (mede door de toegangspoortjes) tot minder zwartrijders en daarmee tot een betere sociale veiligheid in het OV zou leiden. Qua aanpak en maatregelen werd voortgebouwd op het Aanvalsplan Sociale Veiligheid openbaar vervoer, waarvan de implementatie in 2003 was gestart.

3.2 Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte

De Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (SVIR) kwam ter vervanging van de NoMo en vormt dus sinds 2011 het nieuwe Nationale Verkeers- en Vervoersplan. Het hoofddoel van SVIR is om een concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig Nederland te realiseren of behouden. Overigens kwam de SVIR ook ter vervanging van de Nota Ruimte en vormt zo de landelijke integratie van het ruimtelijk beleid en het mobiliteitsbeleid.

Letterlijk wordt gesteld dat 'het roer om moet' voor beide beleidsterreinen. IenM kiest ervoor selectiever en gerichter beleid te voeren, ook vooral vanuit de eigen rol. Dit uit zich in:

a) 13 nationale belangen (waarbuiten decentrale overheden beleidsvrijheid hebben). IenM werkt een aantal nationale belangen en eigen rol daarin uit. In een aantal gevallen is IenM zelf aan zet om vanuit de eigen verantwoordelijkheid actie te ondernemen (bijvoorbeeld als wegbeheerder), in een aantal gevallen gaat het om een gezamenlijk project met decentrale overheden en in een aantal gevallen gaat het om essentiële onderdelen van beleid. Voor regionaal OV geldt dat de beleidsdoelen zoals gebruikt in de NoMo gehandhaafd blijven, dus: betrouwbaar, vlot, toegankelijk, sociaal veilig en doelmatig.
b) Gebiedsagenda's, waar IenM en decentrale overheden afspraken maken over de investeringsagenda's. In de zogenaamde MIRT-gebiedsagenda's komen de nationale en decentrale belangen samen en worden deze door IenM en regio integraal met elkaar afgestemd. Deze agenda's hebben een dynamisch karakter om flexibel te kunnen inspelen op nieuw beleid en veranderende opgaven.

Sociale veiligheid wordt in SVIR niet specifiek uitgewerkt. In de Essentiële Onderdelen van Beleid is de paragraaf uit NoMo licht gewijzigd overgenomen:

> Het doel is de waardering van het veiligheidsgevoel te verhogen en het aantal incidenten te verminderen.
> (.....)
> Betrokken decentrale overheden hebben een gezamenlijk streefcijfer voor de verbetering van de waardering van het veiligheidsgevoel van de reiziger in het voertuig bepaald. Op basis van een jaarlijkse actualisering van de meerjarenplannen van Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer wordt het te bereiken effect opnieuw berekend. Betrokken decentrale overheden streven deze ambitie vooral na met de aanpak van probleemtrajecten of -gebieden (stations of haltes). Omdat de sociale onveiligheid zich niet alleen in het openbaar vervoer manifesteert, bedden de decentrale overheden de aanpak zo veel mogelijk in de integrale keten van opvang, toezicht, handhaving en vervolging in.

Voor zover bekend is het gezamenlijke streefcijfer, zoals dat in SVIR aangekondigd wordt, (nog) niet geformuleerd door de betrokken decentrale overheden.

3.3 Rijksbegroting 2006-2014

De rijksbegroting vormt het financiële kader voor het rijksbeleid. Tot en met 2012 had sociale veiligheid in het stads- en streekvervoer een eigen begrotingsartikel, namelijk artikel 32.03. Na de wijziging van de begrotingsstructuur in 2013 vormt sociale veiligheid onderdeel van artikel 15 (Openbaar Vervoer) en is derhalve niet als zodanig meer herleidbaar.

Begroting Verkeer en Waterstaat Artikel 32.03 (2006-12)
De ontwikkeling van begrotingsartikel 32.02 is in tabel 1 weergegeven, inclusief het onderscheid tussen planning en realisatie. Daarbij wordt ook onderscheid gemaakt tussen artikel 32.03.01 (Algemene strategie- en beleidsontwikkeling) en artikel 32.03.02 (Uitvoeren beleidskader SVOV).

Jaartal	Begroting (x €1.000)		Realisatie (x €1.000)		Toelichting (bron: jaarverslag VenW/IenM)
	32.03.01	32.03.02	32.03.01	32.03.02	
2006	26	4.842	193	1.045	
2007	27	59	42	137	Hogere realisatie is het gevolg van respectievelijke hogere uitgaven uitbesteding RWS-AVV en herschikking apparaatsuitgaven.
2008	27	61	96	36	Meeruitgaven vanwege meer personele inzet.
2009	27	63	80	29	De overschrijding op 32.03.01 is het geval van het hoger uitvallen van de kosten voor de Personeelsmonitor, de reizigersmonitor en de meting zwartrijden.
2010	25	66	80	84	Hogere uitgaven worden veroorzaakt door hogere kosten voor monitoring en toedeling personeelskosten.
2011	24	66	77	73	
2012	87	0	?	?	Jaarverslag 2012 kende andere opbouw dan begroting, waardoor realisatiecijfers niet expliciet herleidbaar zijn. In jaarverslag wel melding van uitgevoerde acties en behaalde effecten.

Tabel 1 Begroting en realisatie, artikel 32.03 begroting VenW, 2006-12

De relatief hoge omvang van de rijksmiddelen voor 2006 ten opzichte van de daarop volgende jaren heeft te maken met het feit dat in 2006 nog middelen voor het Aanvalsplan SVOV beschikbaar waren.

Het merendeel van de uitgaven worden gedaan in het kader van monitoring. IenM draagt jaarlijks circa €100.000 bij aan de OV-Klantenbarometer. Een klein deel van de vragen (5 vragen in totaal) gaan over sociale veiligheid. De vragen zijn verwerkt in een aparte rapportage over veiligheid, naast dat ze zijn verwerkt in de algemene rapportages per ov-autoriteit en per vervoerder. Elk van de 19 ov-autoriteiten draagt ook bij aan de OV-klantenbarometer. Naast de OV-klantenbarometer draagt het Rijk bij aan de tweejaarlijkse Personeelsmonitor en de Monitor Zwartrijden (tot en met 2011).

Begroting Infrastructuur en Milieu Artikel 15.01.02 (2012-14)
Voor de periode 2012-2014 zijn de middelen voor sociale veiligheid onderdeel van artikel 15 “openbaar vervoer” en niet afzonderlijk herleidbaar. Uitgaven voor sociale veiligheid (o.a. bijdrage aan OV-klantenbarometer en Personeelsmonitor) zijn geboekt op artikel 15.01.02. Dit artikel omvat naast middelen voor sociale veiligheid onder meer subsidies aan de Fietsersbond en de subsidie voor de Geschillencommissie taxi.

	Begroting (x €1.000)		Realisatie (x €1.000)	Toelichting
	15.01.02	Subsidie-overzicht: sociale veiligheid OV	15.01.02	
2013	851	504	1.799	Overschrijding betrof overloop van verplichting uit 2012; niet voor sociale veiligheid.
2014	1.284	521	Nog niet bekend	

Tabel 2 Begroting en realisatie, artikel 15.01.02 begroting IenM, 2013-14

Voor de monitoring van de Personeelsmonitor is door IenM in 2013 €41.879,31 betaald aan een extern bureau. Dit onderzoek vindt tweejaarlijks plaats. De volgende uitgave van de Personeelsmonitor is in 2015.

Middelen BDU
In deze beleidsevaluatie is niet gekeken naar het beschikbaar stellen van BDU-middelen aan decentrale overheden. De BDU-middelen zijn reeds onderdeel geweest van de Beleidsdoorlichting artikel 15 Begroting Infrastructuur en Milieu.

In 2005 is bij de invoering van de BDU rekening gehouden met tot 2005 geoormerkte gelden voor sociale veiligheid in het stads- en streekvervoer. Het betrof een jaarlijks

bedrag van €24 miljoen, dat verdeeld werd onder decentrale overheden. Daarnaast is tot 2008 €27 miljoen opgenomen in de BDU ten behoeve van afspraken uit het Aanvalsplan Sociale Veiligheid.

Bij de analyse van decentraal beleid is wel gekeken hoe decentrale overheden hun eigen middelen (inclusief BDU) ten behoeve van sociale veiligheid hebben ingezet in 2010 en 2012. Helaas bleek niet van alle overheden informatie beschikbaar, waardoor hier geen compleet-overzicht geboden kan worden. Wel bleek dat ongeveer 80-85% van de uitgaven voor sociale veiligheid wordt ingezet ten behoeve van personeel (BOA's, controleurs, conducteurs). De overige uitgaven zitten onder meer in camera's (vooral in 2010) en specifieke projecten.

Overige bijdragen
VenW heeft in 2009 €1,862 miljoen overgeheveld van de eigen begroting ten behoeve van de Taskforce Veiliger OV (zie paragraaf 4.3). Het ministerie van Binnenlandse Zaken heeft eenzelfde bedrag beschikbaar gesteld en heeft gefungeerd als coördinator.

Ten behoeve van een verlenging van de pilot Verbeterd Toezicht (onderdeel Taskforce) heeft IenM in 2012 en 2013 respectievelijk €300.000 en €900.000 beschikbaar gesteld. Deze middelen zijn vrijgemaakt binnen de begrotingsartikelen voor openbaar vervoer.

3.4 Regionale doelstellingen

Op basis van een inventarisatie van decentrale verkeers- en vervoersplannen en nadere uitwerkingen van beleid over de periode van 2006-2014 blijkt dat nagenoeg alle provincies en stadsregio's expliciete streefcijfers benoemd hebben voor de waardering van het veiligheidsgevoel onder klanten op basis van de OV-klantenbarometer. Dit heeft ook te maken met het feit dat klanttevredenheid (en als onderdeel daarvan: de waardering van de sociale veiligheid) vaak sowieso een belangrijke factor is bij het aanbesteden en het beheer van concessies. Overigens zijn deze doelen niet altijd in de afzonderlijke concessies (per provincies, stadsregio) doorvertaald.

Voor de waardering van het veiligheidsgevoel van het personeel blijkt ongeveer de helft van de decentrale OV-autoriteiten een streefcijfer te hebben benoemd. Het argument dat veel gehoord wordt bij de overheden, die hiervoor geen streefcijfer benoemd hebben, is dat zij vinden dat dit vooral in de wisselwerking tussen werkgever en werknemer vorm moet krijgen. De vervoerder is in hun ogen het best in staat om afwegingen te maken in overleg met het personeel en/of de vakbonden, die bijdragen aan een verbetering van het veiligheidsgevoel bij personeel.

Ten aanzien van het aantal incidenten hebben veel overheden als ambitie dat elk jaar ten minste een vermindering van het aantal incidenten ten opzichte van het voorgaande jaar gerealiseerd wordt. Op basis van monitoring wordt gekeken of extra maatregelen of beleid nodig is. Voor de monitoring wordt hierbij gebruik gemaakt van de ABC-incidentenregistratie.

Definities ABC-incidentenregistratie

Categorie A (strafrecht en APV)
A1. Mishandeling.
A2. Bedreiging met wapen
A3. Bedreiging zonder wapen
A4. Diefstal/beroving
A5. Optreden bij drugsoverlast
A6. Vandalisme, brandstichting, graffiti
A7. Overige overtredingen: duwen, trekken, spugen, et cetera

Categorie B (overtredingen Wet personenvervoer 2000)
B1. Schelden

B2. Lastigvallen (NIET duwen/trekken of aanranding: zie A7)
B3. Optreden bij betalingsproblemen
B4. Overige verstoringen: misbruik voorzieningen/noodrem, et cetera

Categorie C (overtredingen Besluit personenvervoer en huisregels)
C1. Overtredingen huisregels: voeten op de bank, roken, et cetera
C2. Overige overlast: verontreiniging in- en exterieur

Zwartrijden is vooral relevant voor vervoerders. Deels heeft dit te maken met de impact op veiligheid, maar voor vervoerders is vooral het mislopen van inkomsten aanleiding om het zwartrijden terug te dringen. Om het zwartrijden terug te dringen worden conducteurs en toezichthouders ingezet voor controle.

4 Beleid en realisatie

In dit hoofdstuk staat de throughput en output van beleid centraal voor de periode 2006-2014. Gekeken wordt naar de belangrijke mijlpalen in beleid en de mate waarin dit beleid uiteindelijk is gerealiseerd. Tevens wordt specifiek gekeken naar de output van CROW-KpVV als platform voor Sociale Veiligheid in het Openbaar Vervoer.

4.1 Evaluatie Aanvalsplan Sociale Veiligheid

In 2002 is het Aanvalsplan Sociale veiligheid Openbaar Vervoer (SVOV) tot stand gekomen op initiatief VenW. Daarbij heeft VenW de samenwerking gezocht met het ministerie van BZK en Justitie. Het toenmalige kabinet hechtte belang aan het terugdringen van criminaliteit en overlast. Daarnaast maakten een reeks van incidenten extra maatregelen noodzakelijk. Het Aanvalsplan SVOV is opgesteld als sectorale uitwerking van het veiligheidsprogramma 'Naar een veiliger samenleving'. Ondanks eerdere inspanningen was het nog niet gelukt om sociale onveiligheid in openbaar vervoer te verminderen. Vanuit een integrale ketenaanpak moest de sociale veiligheid in het openbaar vervoer verbeteren, waarbij alle relevante partijen, zoals IenM, decentrale overheden, vervoerders, politie en justitie, om een extra inspanning gevraagd worden. Het Aanvalsplan focuste zowel op het verbeteren van de veiligheid van reizigers als van personeel.

In september 2006 zijn de 22 maatregelen uit het Aanvalsplan SVOV geëvalueerd. De hoofdconclusie was dat de aanpak van IenM om kaders te stellen en decentrale overheden te stimuleren en te ondersteunen volgens de onderzoekers doeltreffend bleek te zijn geweest. Lopende initiatieven zijn doorgezet en nieuwe maatregelen zijn alleen uitgevoerd op plekken waar het probleembesef het grootst was.

Van de 22 maatregelen uit het Aanvalsplan waren ten tijde van de evaluatie 19 geïmplementeerd. Van tevoren was al bekend dat de twee maatregelen 'OV Chipkaart' en 'Beheerste Toegang Stations' niet binnen de tijdsspanne van het Aanvalsplan SVOV geïmplementeerd konden worden. Wel zijn eerste stappen voor deze maatregelen ondernomen. Vanwege de complexiteit en hoge kosten is over de maatregel 'elektronisch betalen in de taxi' geen overeenstemming met de taxibranche bereikt.

De 19 maatregelen die wel geïmplementeerd zijn, hebben bijgedragen aan de intensivering van toezicht in de trein, tram en metro. Daarnaast zijn er goede afspraken gemaakt op decentraal niveau, waardoor middelen efficiënter en doelgerichter zijn ingezet. En tot slot heeft IenM volgens de evaluatie de inhoudelijke ondersteuning en kennisoverdracht naar behoren ingevuld.

Er kan verondersteld worden dat de maatregelen uit het Aanvalsplan SVOV hebben bijgedragen aan de positieve ontwikkeling van de sociale veiligheid binnen het openbaar vervoer. Tussen 2002 en 2005 is het aantal incidenten in het stads- en streekvervoer afgenomen. De afname is het sterkst in de tram en metro, mede waarschijnlijk doordat juist voor deze modaliteiten veel maatregelen zijn genomen. Reizigers lijken zich ook veiliger te zijn gaan voelen in deze periode.

Bij de aanbieding van de Evaluatie Aanvalsplan SVOV aan de Tweede Kamer, gaf de minister van VenW aan dat de uitvoering en evaluatie van het Aanvalsplan SVOV niet het einde van de aandacht voor sociale veiligheid in het openbaar vervoer betekent. De sturing van sociale veiligheid door ov-autoriteiten, de monitoring en ontwikkeling (en verspreiding) van kennis door onder andere het CROW-KpVV werden doorgezet. Daarnaast bleef het ministerie van VenW concessieverleners en vervoerders stimuleren om aandacht te houden voor handhaving doormiddel van de inzet van handhavingspersoneel en de invoering van de chipkaart en toegangspoortjes. De maatregelen 'OV Chipkaart' en 'Beheerste Toegang Stations' uit het Aanvalsplan SVOV waren nog niet afgerond, maar zouden wel worden gecontinueerd. De minister van

VenW geeft tot slot aan dat er door de positieve ontwikkeling van sociale veiligheid in het openbaar vervoer geen aanleiding is voor nieuw beleid of omvangrijke nieuwe investeringen.

4.2 Vervolg Aanvalsplan Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer

In oktober 2007 kwam het Vervolg Aanvalsplan Sociale Veiligheid tot stand, wederom in de samenwerking tussen de ministeries van VenW, Justitie en BZK, de decentrale OV-autoriteiten en de vervoerders. Het Vervolg Aanvalsplan SVOV was bedoeld om het positieve beeld van de verbetering van de objectieve en subjectieve sociale veiligheid van reizigers en personeel in het openbaar vervoer door te zetten en een impuls te geven. Het Vervolg Aanvalsplan SVOV sloot aan bij de initiatieven van de ministeries van Justitie en BZK uit het programma 'Een veilige publieke taak', waarmee agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak, waaronder OV-personeel, aangepakt worden.

In het Vervolg Aanvalsplan SVOV waren vijf actiepunten opgenomen.

1. Beleid: Het uitvoeren van een ex-ante evaluatie sociale veiligheid chipkaart en poortjes. Het doel van deze evaluatie was het vergroten van de effectuering van de introductie van de OV-chipkaart en poortjes. Met de ex-ante evaluatie moest een inschatting gemaakt worden van de mogelijke en verwachte verbetering van de sociale veiligheid in relatie tot de invoering van de OV-chipkaart en poortjes en moest worden bezien of de invoeringsmaatregelen aanpassingen nodig hebben. De evaluatie moest in december 2007 afgerond zijn.

   Realisatie: De ex-ante evaluatie is uitgevoerd door PWC in december 2007. Het onderzoek concludeert dat de objectieve en subjectieve sociale veiligheid in het openbaar vervoer aanzienlijk verbeterd is en dat de OV-sector verwacht dat de introductie van poortjes, in combinatie met andere maatregelen, een positief effect heeft op de sociale veiligheid in de metro en trein. Het aantal overlastveroorzakers kan worden verkleind. Van de OV-chipkaart zelf wordt een beperkt effect verwacht. Het zal onduidelijkheid kunnen wegnemen over de geldigheid van vervoerbewijzen (bijvoorbeeld over het zonesysteem), waardoor het aantal discussies bij controle zal verminderen. De te verwachte winst van de chipkaart en poortjes voor de sociale veiligheid is niet in meetbare termen geformuleerd door stads- en streekvervoerders of OV-autoriteiten.

2. Beleid: Bezien of de introductie van de chipkaart in taxi's realiseerbaar zou zijn na de introductie van de chipkaart in het openbaar vervoer. Doel hiervan was om de veiligheid in taxi's te vergroten door afrekenen zonder contant geld te gebruiken mogelijk te maken. De introductie van de chipkaart in de taxi kwam pas aan de orde na de realisatie in het openbaar vervoer, omdat dit al veel inspanning vergt. Uiterlijk in de eerste helft van 2010 moest worden bezien of elektronisch betalen in de taxi gerealiseerd kon worden.

   Realisatie: Met diverse stakeholders is verkend of de introductie van de chipkaart in taxi's realiseerbaar was. Geconcludeerd werd dat de investeringskosten te hoog zijn om implementatie door te zetten. Er is niet achterhaald welke partijen deze beslissing genomen hebben.

3. Beleid: Het voortzetten van de jaarlijkse sturing en monitoring en het kenniscentrum SVOV en platform SVOV. Door middel van monitoring houden vervoerders en OV-autoriteiten de vinger aan de pols en kunnen zij bijsturen indien nodig of gewenst. Het kenniscentrum SVOV en het platform SVOV, waarin overheden en vervoerders samenkomen, stimuleert nieuwe ontwikkelingen, impulsen en uitwisseling van ervaring.

   Realisatie: Landelijke monitoring vindt (nog steeds) plaats met behulp van de OV-klantenbarometer en de Personeelsmonitor. Deze worden uitgevoerd door het CROW-KpVV. Tot 2012 waren ook de Reizigersmonitor en de Monitor Zwartrijden

Stads- en Streekvervoer beschikbaar. Daarnaast maakt een groot deel van de ov-autoriteiten gebruik van het Model Informatieprofiel Openbaar Vervoer (MIPOV). Eén van de aspecten uit MIPOV is het aantal incidenten dat plaatsgevonden heeft. Tot slot maken een aantal ov-autoriteiten gebruik van eigen monitors.

Het kenniscentrum SVOV en het platform SVOV zijn opgehouden te bestaan, omdat de financiering door het ministerie van IenM wegviel vanaf 2012. De taken van het kenniscentrum zijn overgenomen door het CROW-KpVV, inclusief het organiseren van themabijeenkomsten.

4. Beleid: Het opstellen van een beleidslijn door het OM inzake strafrechtelijke vervolging van zwartrijden. Dit punt was in april 2007 al toegezegd door het ministerie van Justitie en moest uiterlijk in eind 2008 gerealiseerd zijn.

   Realisatie: In oktober 2008 schrijft minister Eurlings aan de Tweede Kamer dat het opstellen van de strafvervolgingsrichtlijn samenhangt met de definitieve invoering van de chipkaart en het plaatsen van toegangspoortjes. Rekening houdend met vertraging in de uitvoering, heeft het College van procureurs-generaal besloten de afspraken uit het Nationaal Veiligheidsarrangement Spoorvervoer ten aanzien van de vervolging van zwartrijders te verlengen. Een nieuwe richtlijn zal op een later tijdstip worden opgesteld. Er is niet vastgesteld of dit is gedaan.

5. Beleid: Het toepasbaar maken van de handreiking reis- en verblijfsverboden en deze zo mogelijk aanvullen met *best practices*. Dit zou gedaan worden op basis van opgedane praktijkervaring en moest in de eerste helft van 2008 gerealiseerd zijn.

   Realisatie: Het CROW-KpVV heeft op 2 augustus 2012 het rapport 'Een reisverbod in het openbaar vervoer: Een praktische handreiking' uitgegeven. Hierin wordt informatie gegeven over het uitvoeren van de toepassing van een reisverbod door vervoerders. Belangrijk onderdeel van de handreiking zijn de ervaringen die de RET en Arriva met het reisverbod hebben opgedaan in de periode 2008 tot 2012.

Samenvattend kan gesteld worden dat de vijf actiepunten uit het Vervolg Aanvalsplan met wisselend succes uitgevoerd zijn. Een aantal acties hebben geen vervolg gekregen vanwege twijfel over de effectiviteit en de benodigde middelen.

Actiepunt	Uitgevoerd
Ex-ante evaluatie sociale veiligheid chipkaart en poortjes.	x
Bezien of de introductie van de chipkaart in taxi's realiseerbaar is	x
Voortzetten van de jaarlijkse sturing en monitoring en het kenniscentrum SVOV en platform SVOV	x
Opstellen van een beleidslijn door het OM inzake strafrechtelijke vervolging van zwartrijden	Onbekend
Toepasbaar maken van de handreiking reis- en verblijfsverboden en deze zo mogelijk aanpassen met *best practices*	x

Tabel 3 Realisatie actiepunten Vervolg Aanvalsplan

4.3 Taskforce Veiliger OV

In april 2009 richtten de ministeries VenW en BZK de Taskforce Veiliger Openbaar Vervoer op, waarbij de regievoering voor de afstemming en realisatie van de maatregelen werd neergelegd bij het ministerie van BZK. Beide departementen droegen samen €4 miljoen bij aan de Taskforce. De Taskforce bouwde voort op het Vervolg Aanvalsplan SVOV en op het programma Veilige Publieke Taak van BZK gericht op het verminderen van agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak (bijvoorbeeld het OV). De aanleiding voor de Taskforce was niet een toename van het aantal incidenten of de verslechtering van de veiligheidswaardering (die waren immers beide zelfs verbeterd), maar de aard van een aantal incidenten in korte tijd in het bijzonder tegen personeel. De vakbonden waren een drijvende kracht achter de Taskforce.

De stuurgroep van de Taskforce bestond uit een groot aantal betrokkenen uit de OV-sector[5] en stond onder voorzitterschap van Ruud Vreeman. De Taskforce kreeg de opdracht een pakket maatregelen samen te stellen om incidenten tegen werknemers in het openbaar vervoer terug te dringen. In september 2009 presenteerde de Taskforce een pakket met drie type maatregelen: preventieve, preparatieve en nazorg maatregelen.

De preventieve maatregelen van de Taskforce waren erop gericht om risico's en de gevolgen van incidenten te beperken. Voorbeelden hiervan zijn het verankeren van sociale veiligheid in concessies, het versterken van bevoegdheden van de buitengewoon opsporingsambtenaar en de campagne 'waarden en normen' voor de hele openbaar vervoersector. De Taskforce heeft in totaal zeven preventieve maatregelen opgesteld.

De preparatieve maatregelen van de Taskforce moesten incidenten voorkomen en goed afhandelen. Een efficiëntere en slimmere inzet van toezichthoudend personeel op probleemlijnen en het opleiden van buschauffeurs in gastheerschap en de-escalatie van agressie en geweld zijn hier voorbeelden van. In totaal heeft de Taskforce vijf preparatieve maatregelen uitgewerkt.

Nazorg maatregelen waren erop gericht om incidenten zo goed mogelijk af te ronden om terug te kunnen keren naar de normale situatie. Een voorbeeld van een dergelijke maatregel is het vereenvoudigen van het aangifteproces. In totaal heeft de Taskforce vier nazorg maatregelen opgesteld.

In de Voortgangsrapportages van het programma Veilige Publieke Taak is de voortgang van de maatregelen uit de Taskforce gemonitord.

1. Convenant Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer
Het verankeren van sociale veiligheid in concessies is in juli 2012 tot stand gekomen met het ondertekenen van het Convenant Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer door OV-autoriteiten en vervoerders. In het convenant is afgesproken dat er basisnormen gelden voor de veiligheid van medewerkers en passagiers bij de aanbesteding van OV-concessies. Bij aanbestedingen blijft sociale veiligheid daardoor buiten de concurrentie: iedere inschrijver moet aan dezelfde eisen voldoen en kan niet 'scoren' met sociale veiligheid.

Het convenant is uit twee onderdelen opgebouwd, namelijk uit afspraken tussen werkgevers en werknemers[6] en uit afspraken tussen IenM, OV-autoriteiten en vervoerders.

Werkgevers en werknemers spraken in het convenant onder andere af dat:

- de werkgever zorg draagt voor een noodknopvoorziening in voertuigen;
- werknemers opleidingen en trainingen kunnen volgen in professioneel rolgedrag, conflicthantering en preventiemaatregelen;
- werkgevers melden en registreren incidenten volgens de afgesproken ABC-systematiek;
- werkgevers doen altijd aangifte bij strafbare feiten en begeleiden werknemers bij het doen van aangifte;
- de werkgever zorg draagt voor juridische ondersteuning om schade van werknemer en werkgever te verhalen;
- de werkgever de werknemer nazorg aanbiedt na confrontatie met agressie en geweld;
- werkgevers zorgen voor huisregels.

---

[5] Bestaande uit NS-reizigers, RET, FMN, FNV Bondgenoten, CNV Bedrijvenbond, SkVV, IPO, OM, Politie, Ministeries BZK, Justitie, VenW, Vereniging OV Centrumgemeenten en Twijnstra Gudde.
[6] FNV heeft het convenant uiteindelijk niet ondertekend, omdat in hun ogen IPO en SkVV niet tegemoet wilde komen aan de doelstelling om een norm vast te leggen voor het aantal toezichthouders in het OV.

Het convenant tussen IenM, OV-autoriteiten en vervoerders bevat onder andere de volgende afspraken:

- Concessiehouders leveren minimaal jaarlijks incidentencijfers aan de concessieverlener volgens de ABC-systematiek;
- Concessiehouders werken mee aan het geven van voorlichting aan vastgestelde doelgroepen over agressie en geweld;
- Concessieverlener benoemen het uitgangspunt dat camerabeelden van de gehele bus worden opgenomen;
- De politie en concessiehouder maken afspraken over het contact tussen elkaars meldkamer en over de handhaving van reis- en verblijfsverboden;
- Concessieverlener stelt een ondergrens aan het aantal toezichthouders of schrijft een minimaal te besteden bedrag voor;
- Concessiehouders spreken met elkaar af dat toezichthouders in voorkomende gevallen inzetbaar zijn in aanpalende concessies;
- BZK neemt initiatief tot onderzoek naar de mogelijkheid van landelijke normen voor het aantal toezichthouders per concessie.

Het convenant heeft een looptijd van 5 jaar, dus tot en met juni 2017. In de interviews werd het convenant als een belangrijke stap gezien, vooral omdat sociale veiligheid uit de concurrentie werd gehaald. Dit heeft ook zijn effect gekregen in aanbestedingen vanaf 2012. Op andere punten bleek in de uitwerking meer discussie te bestaan, bijvoorbeeld bij de uitwerking van het aantal toezichthouders per concessie.

2. Afspraken tussen werknemers en werkgevers

In het najaar van 2009 zijn in de CAO's van het streekvervoer afspraken gemaakt over sociale veiligheid, onder andere over het standaard uitrusten van nieuwe bussen met camera's. Ook in het stadsvervoer zijn afspraken gemaakt over de bescherming van rijdend personeel. De afspraken hebben een plaats gekregen in het Convenant Sociale Veiligheid.

3. Reis- en verblijfsverbod

De juridische grondslag voor het opleggen van een reisverbod is aanwezig in artikel 98 van de Wet Personenvervoer 2000. Personen die andere bedreigen, beledigen vernielen of vaak zwartrijden kunnen een reisverbod krijgen opgelegd. Dit verbod kan gelden voor de rest van de rit, maar ook voor een langere periode. Op het overtreden van het verbod staat een maximum boete van 3800 euro of 2 maanden gevangenisstraf.

Het opleggen werd echter als ingewikkeld ervaren door toezichthouders. Daarom is in 2012 door CROW-KpVV een handreiking opgesteld waarin informatie gegeven wordt over de uitvoering van de maatregel en de ervaringen beschreven worden die RET en Arriva hebben met het reisverbod.

Tabel 4 bevat een overzicht van het aantal reisverboden in Amsterdam en Rotterdam in de periode 2008-2011.

Jaar	2008	2009	2010	2011
Aantal opgelegde verboden in Rotterdam	8	10	15	22
Aantal opgelegde verboden in Amsterdam	30	13	11	21

Tabel 4 Reisverboden in Amsterdam en Rotterdam, 2008-11

Inmiddels ligt een voorstel voor bij de Eerste Kamer om een verblijfsverbod op te leggen voor stations en overtreders van verboden strafbaar te stellen.

4. Bevoegdheden van de BOA

Het versterken van de bevoegdheden van de buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA) was voor het ondertekenen van het convenant Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer al gerealiseerd. Minister Hirsch Ballin van BZK schreef in maart 2010 aan de Tweede Kamer dat de BOA's met ingang van 1 april 2010 uitbreiding van hun opsporingsbevoegdheid krijgen, waardoor ze effectief kunnen optreden bij confrontatie met agressie en geweld. In dezelfde brief schreef de minister dat maatregelen en beleidsvoornemens in gang gezet zijn om BOA's efficiënter in te zetten om de veiligheid in het OV te verhogen.

In de praktijk betekent dit dat BOA's effectief kunnen optreden als zij worden geconfronteerd met agressie en geweld tijdens de uitoefening van hun publieke taak. Dit geeft hun de mogelijkheid om een ambtsedig proces-verbaal van bevindingen op te maken van het hun overkomen geweld op grond waarvan verdachten van dit geweld kunnen worden vervolgd.

5. Uniforme registratie van incidenten
Uit de voorgangsrapportage Veilig Publieke Taak van juni 2011 blijkt dat vervoerders een gelijke categorie-indeling hanteren bij de incidentregistratie. Er wordt gebruik gemaakt van de zogenaamde ABC-systematiek. De optelbaarheid tot een landelijke trendoverzicht werd echter bemoeilijkt door verschillen in de meldingsbereidheid van het personeel en verschillen bij het registreren van incidenten in de diverse categorieën[7]. Vervoerbedrijven hebben afspraken gemaakt om de vergelijkbaarheid van de incidentregistratie te vergroten. Uit de praktijk blijkt dat vooral de vergelijkbaarheid van cijfers uit de A- en B-categorie verbeterd is.

6. Informatie-uitwisseling tussen vervoerders en politie
Er zijn verschillende pilots uitgevoerd om verbetering in communicatie tussen politie en vervoerders te bewerkstelligen. Daarbij ging de aandacht uit naar het ontwikkelen van een overlegstructuur en verbetering van de registratie van incidenten.

De Politieacademie heeft met het rapport 'Leerpunten en ervaringen naar aanleiding van praktische handreikingen voor een veiliger openbaar vervoer in bus, tram en metro' uit 2011 een inventarisatie gemaakt van een aantal samenwerkingsverbanden en heeft gekeken naar de aanleiding voor het nemen van maatregelen, wat voor maatregelen zijn genomen door diverse partijen en welke maatregelen effectiviteit zijn gebleken.

Uit het rapport 'Politie en een Veilige Publieke Taak' dat in mei 2011 gepubliceerd is, blijkt dat het merendeel van de politiekorpsen samenwerkt en preventiemaatregelen heeft genomen met openbaar vervoerbedrijven.



7. Campagne waarden en normen
De campagne 'Normaal doen is zo gek nog niet' over waarden en normen in het openbaar vervoer is in april 2011 van start gegaan. Met de campagne is geattendeerd op het belang van 'normaal' gedrag in het openbaar en werd de boodschap uitgedragen dat de meest mensen zich al goed gedragen en dat dit voor andere een stimulans moet zijn dit ook te doen.

8. Cameratoezicht
Het verbeteren van cameratoezicht in het openbaar vervoer op probleemlijnen is toegenomen. In februari 2011 is een lijst van probleemlijnen opgesteld door vervoerders en decentrale overheden, na een inventarisatie van deze probleemlijnen door FMN en de mogelijkheid om bussen die al camera's hebben voorrang in te zetten op probleemlijnen. Het aantal bussen zonder camera's daalt überhaupt snel. Dit is mede het gevolg van concessiewijzigingen op korte termijn, waarbij cameravoorziening geëist kan worden en CAO afspraken in het najaar van 2009. In 2009 was circa 50% van de bussen voorzien van camera's. Begin 2011 was het al 82%.

In de provincie Gelderland is in 2009 een pilot uitgevoerd met het doorkoppelen van camerabeelden naar de verkeerscentrale en de politie na noodknopgebruik.

---

[7] Bijvoorbeeld: Vervoerder a registreert een incident in categorie B3, terwijl vervoerder b een vergelijkbaar incident registreert in categorie B4.

9. Inzet van toezichthoudend personeel: uitbreiding, efficiënter en slimmer

Met het Convenant Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer is sociale veiligheid uit de concurrentie gehaald en zijn afspraken gemaakt over de inzet van toezichthoudend personeel. In het deelconvenant "Sociale Veiligheid in de concessie" is dit in artikel 5 uitgewerkt.

> 5. Toezichthouders
>
> a) De concessieverlener schrijft een ondergrens aan aantal toezichthouders voor, of een minimumbedrag dat aan (sociale) veiligheid moet worden besteed. De concessieverlener bepaalt dit aantal en/of het bedrag.
>
> b) Het aantal voorgeschreven toezichthouders is niet lager dan 80% van het aantal toezichthouders dat werkte in de desbetreffende concessie in 2011, dan wel niet lager dan het resultaat van het onder (f) genoemde onderzoek. Deze regel is ook van toepassing als de concessieverlener in het Bestek geen aantallen toezichthouders voorschrijft, maar een minimumbedrag dat aan veiligheid moeten worden besteed. Het genoemde percentage en het ijkjaar worden aangepast naar aanleiding van de onder (8) genoemde evaluatie.
>
> c) Vervoerders spreken met elkaar af dat toezichthouders in voorkomende gevallen inzetbaar zijn in aanpalende concessies.
>
> d) Binnen de looptijd van de concessie kan het aantal toezichthouders worden aangepast indien concessieverlener en concessiehouder hierover overeenstemming hebben. Een dergelijke aanpassing kan onder meer gebaseerd zijn op een grote daling of stijging van het aanbod aan openbaar vervoer, het aantal dienstregelingsuren, of op het onder 2c genoemde actieplan.
>
> e) Personeel dat wordt ingezet als toezichthouder krijgt een bij de functie behorende scholing.
>
> f) BZK neemt het initiatief tot een onafhankelijk onderzoek naar de mogelijkheid van landelijke norm(en) voor het aantal toezichthouders per concessie. Dit onderzoek moet nagaan of (een) dergelijke norm(en) op te stellen is (zijn) en zo ja, wat deze dan zou moeten zijn. Concessieverleners, vervoerders en vakbonden worden actief betrokken bij de uitvraag voor dit onderzoek en bij het onderzoek zelf door deelname in een begeleidingscommissie. Het onderzoek vindt plaats voor rekening van BZK en is voor 1 november 2012 gereed.
>
> g) Indien uit het onderzoek blijkt dat een norm, meerdere normen of een gelijkwaardige oplossing mogelijk is, komen partijen overeen dat dit resultaat bindend is en geïmplementeerd zal worden, op voorwaarde dat alle partijen betrokken bij het onderzoek zich in de uitkomst daarvan kunnen vinden.

Met het convenant is het dus de concessieverlener die de (minimum-)eisen aan sociale veiligheid en in het bijzonder het aantal toezichthouders stelt. Tot een basisnorm voor het aantal toezichthouders is het uiteindelijk niet gekomen. Uit de voortgangsrapportage Veilig Publieke Taak van december 2013 blijkt dat door AEF hiervoor een voorstel is uitgewerkt. IPO en SkVV waren echter van mening dat een basisnorm niet in de decentralisatie van OV-beleid past en dat OV-autoriteiten zelf goed in staat zijn om te bepalen hoeveel toezichthouders nodig zijn voor een sociaal veilig openbaar vervoer.

De pilot Verbeterd Toezicht is een initiatief van de Taskforce Veiliger OV om toezichthoudend personeel op een efficiëntere en slimmere in te zetten in gebieden waar verschillende vervoerders actief zijn. 60 extra toezichthouders, gefinancierd uit de Taskforce, zijn concessieoverstijgend en flexibel ingezet op hotspots gedurende hot times. Dit gebeurde op basis van actuele incidentenregistratie. Pilotgebieden waren Randstad Noord, Noord-Brabant en Zuid-Holland. Uit de evaluatie van oktober 2012 bleek dat de inzet van extra, flexibel en concessieoverstijgend toezicht werkte. Het aantal incidenten was door extra toezicht gedaald met gemiddeld 24%. Daarmee was de doelstelling van een daling van 20% gehaald. Ook het veiligheidsgevoel van het personeel liet een stijging zien (van 4,3 naar 6,6).

In september 2012 zou de pilot aflopen. Uiteindelijk is de pilot verlengd tot 1 mei 2013 in de gebieden Almere, Brabant en Zuid-Holland en op voorwaarde van co-financiering. IenM heeft vanuit de rijksoverheid de kosten voor haar rekening genomen. In de Stadsregio Amsterdam (SRA) is de pilot formeel al op 31 januari 2013 beëindigd. De SRA had een soortgelijke benadering reeds geïntegreerd in het eigen Veiligheidsteam

Openbaar Vervoer en in de eigen aanpak. Uiteindelijk hebben de andere deelnemende decentrale overheden de pilot na de verlenging niet doorgezet, maar besloten om de aanpak te integreren in hun eigen aanpak voor sociale veiligheid en zo het maatwerk per regio mogelijk te maken. In een brief aan de minister van Infrastructuur en Milieu verwoorden IPO en SkVV het als volgt:

> "De aard van de afspraken kan regionaal verschillen. In de eerste plaats verschilt de sociale veiligheidssituatie per regio sterk. Maar ook het openbaar vervoer zelf heeft niet overal hetzelfde karakter. Waar sprake is van een open instapregime hebben toezichthouders veel meer ook een rol als kaartcontroleur dan in gebieden waar de reiziger altijd de ingang naast bij de chauffeur instapt. En ten slotte zijn er verschillen in de aard van de concessieafspraken. In sommige gebieden zijn de middelen voor sociale veiligheid in concurrentie meegegeven in de aanbesteding en heeft de vervoerder een bij de aanbesteding gevraagd sociale veiligheidsplan opgesteld. Regionaal bezien of dit plan wordt uitgevoerd en wat de resultaten zijn, ligt dan meer in de rede dan het op voorhand inzetten van financiële middelen buiten de concessie om. In sommige concessies is recent het aantal toezichthouders reeds toegenomen. In een enkele regio verzorgt de overheid zelf de inzet van toezichthouders. En elders verzorgt de vervoerder in de centrale stad het toezicht in de aanpalende streekconcessies en is dus reeds sprake van een flexibele, concessieoverschrijdende inzet van toezichthouders."

10. Informatie veiligheidsarrangementen
CROW-KpVV heeft in december 2009 de handreiking voor veiligheidsarrangementen opnieuw uitgegeven. Het betreft een actualisatie en uitdieping van de handreiking uit 2004. Hier was behoefte aan, omdat er sinds de publicatie in 2004 diverse typen veiligheidsarrangementen ontstaan zijn. Daarnaast is er een samenvattende 'factsheet' toegevoegd en bericht CROW-KpVV in nieuwsbrieven en op bijeenkomsten over verschillende veiligheidsarrangementen die ondertekend zijn.

11. Opleiden van buschauffeurs
De vervoerders binnen FMN bieden een aantal opleidingen aan om het aantal incidenten te verminderen door gastheerschap en de-escalerend gedrag. De opleiding is bij alle vervoerders een vast onderdeel in de opleiding die iedere chauffeur dient te volgen.

12. Verhalen van schade
In april 2010 zijn de Eenduidige Landelijke Afspraken voor politie en OM in werking getreden om agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak eenduidig, snel en effectief af te handelen. Onderdeel van de Eenduidige Landelijke Afspraken is de start van de pilot Intensivering Schadeverhaal voor de duur van een jaar in november 2009, waarbij verzekeraars de schade als gevolg van geweld verhalen op de daders. Vanuit het programma Veilig Publieke Taak is er een convenant gesloten met het ministerie van BZK, het OM Den Haag, Verbond van Verzekeraars, politiekorpsen Haaglanden en Holland Midden en het Slachtoffer informatie Punt Den Haag. De pilot is na een jaar verlengt voor de duur van nog een jaar.

Uit de evaluatie in oktober 2012 blijkt dat in slechts een zeer beperkt aantal van de gevallen de verzekeringsmaatschappijen de schade op de dader heeft kunnen verhalen. Er zijn twee knelpunten naar voren gekomen uit de pilot:

1. Het eerste knelpunt is dat het OM alléén informatie aan verzekeraars van het slachtoffer mag verstrekken. Het OM beschikt echter in de meeste gevallen niet over de gegevens van de verzekeraars van het slachtoffer. Bij een incident zijn vaak meerdere verzekeraars betrokken, die niet op de hoogte zijn van de andere verzekeraar. De beste oplossing hiervoor lijkt dat een Meldpunt bij het Verbond van Verzekeraars een rol speelt bij het verbinden van het OM aan de betreffende verzekeraars. Er wordt een inventarisatie gemaakt van de informatie, die aan het Meldpunt kan worden doorgegeven en de privacy aspecten, die daarbij spelen.
2. Het tweede knelpunt is dat het OM alleen informatie mag verstrekken wanneer de verdachte veroordeeld is en het vonnis onherroepelijk is. Dit is geruime tijd na het vergoeden van de schade door de verzekeraar. Veel zaken gaan hiermee verloren.

Aanpassing van wet- en regelgeving is nodig. Er wordt bezien hoe het knelpunt wordt opgepakt.

13. Oprichten van shared services schadeverhaal
Zowel vervoerders als werknemers kunnen schade verhalen op daders. Werkgevers kunnen met vragen hierover en voor ondersteunding terecht bij de Helpdesk Schadeverhaal, die gefinancierd is vanuit het programma Veilig Publieke Taak en is ondergebracht bij Slachtofferhulp Nederland. De helpdesk heeft instrumenten ontwikkeld om schade te verhalen en stimuleert samen te werken bij het verhalen van werkgeversschade.

14. Vereenvoudigen van het aangifteproces
In de tweede helft 2010 is er een pilot uitgevoerd met internetaangifte in de regio Rotterdam-Rijnmond. Daarnaast is er vanuit het programma Veilig Publieke Taak een inventarisatie gemaakt van het aangifteproces bij de politie. Daaruit blijkt dat er bij verschillende korpsen geëxperimenteerd is met aangifte ter plaatse, 3D-teleservice en skype-aangifte om de drempel voor slachtoffers en hun werkgevers te verlagen. Ook heeft een aantal korpsen afspraken gemaakt over het aangifteproces met vervoerders. Tot slot is om de aangiftebereidheid te vergroten de brochure 'Aangifte? Gewoon doen!' verspreid, met een stappenplan voor aangiftebeleid.

15. Pilot 'Weekendje weg'
De pilot 'Weekendje weg' in het openbaar vervoer heeft plaatsgevonden in Tilburg en Amersfoort in 2009. Overlastplegers werden een weekend vastgehouden in een cel op het politiebureau. In de tussentijd rondde de politie het onderzoek naar het misdrijf af. Het aanpakken van overlastgevers zou tot een afname van het aantal incidenten hebben geleid, zo blijkt uit de CROW-KpVV nieuwsbrief van oktober 2009.

Actiepunt	Uitgevoerd
Verankeren van sociale veiligheid in concessies	x
Afspraken maken over sociale veiligheid tussen werknemers en werkgevers	x
Strafbaar stellen van een opgelegd reisverbod en vergroten van de mogelijkheid om verblijfsverbod op te leggen en te handhaven	x
Versterken van bevoegdheden van de BOA	x
Verbeteren uniforme registratie van incidenten in het openbaar vervoer	x
Verbeteren overlegstructuur en informatie-uitwisseling tussen stads- en streekvervoerders en politie	x
Campagne waarden en normen voor de hele openbaar vervoersector	x
Uitbreiden en verbeteren van cameratoezicht in het openbaar vervoer op probleemlijnen (inclusief pilot doorkoppelen camerabeelden verkeerscentrale en politie)	x
Efficiëntere en slimmere inzet van toezichthoudend personeel in het gebieden waar verschillende vervoerders vervoeren	x
Uitbreiding menselijk toezicht in het stads- en streekvervoer	x
Informatie over en ondersteuning bij het opstellen van lokale veiligheidsarrangementen plus overlegstructuur	x
Opleiden van buschauffeurs in het streekvervoer in gastheerschap en de-escalatie van agressie en geweld	x
Het verbeteren van het verhalen van schade	x
Het oprichten van shared services schadeverhaal voor werkgevers	x
Het vereenvoudigen van het aangifteproces	x
Pilot 'Weekendje weg' in het openbaar vervoer	x

Tabel 5 Realisatie actiepunten Taskforce Veiliger OV

4.4 Manifest "Samen op Reis"

In maart 2013 werd het manifest 'Samen op Reis' gepubliceerd. Op uitnodiging van reizigersorganisatie Rover en Stichting Urgenda hebben rijksoverheid, vervoerders en concessieverlenende overheden gezamenlijk nagedacht over de vraag hoe het openbaar vervoer beter kan worden. De in het leven geroepen initiatiefgroep[8] wil goede ideeën op tafel krijgen en initiatieven stimuleren, ondersteunen en faciliteren door allianties aan te gaan binnen en buiten de OV-sector. De groep heeft diverse concrete voorstellen ontwikkeld die in te delen zijn in zes thema's om te zorgen voor directe verbeteringen voor de reizigers. Eén van deze thema's is vergroten van de sociale veiligheid.

Binnen dit thema stelt de initiatiefgroep voor om voor ieder concessiegebied periodiek een nog te ontwikkelen veiligheidsscan uit te voeren, zodat alle betrokkenen een maatwerk-aanpak kunnen opstellen en zogenaamde 'hotspotproblematiek' aan te kunnen pakken. Omdat een gemeenschappelijke aanpak en integrale aanpak van sociale veiligheidsproblemen het beste werkt, wordt een methodiek ontwikkeld waarmee inzichtelijk kan worden gemaakt waar de veiligheidsproblematiek zich voordoet en wat deze inhoudt. Uit de 'veiligheidsscan' moet blijken met welke partijen, bijvoorbeeld scholen, samenwerking nuttig en nodig is. Deze samenwerking tussen partijen kan vormgegeven worden met de methodiek 'veiligheidsmatrix', waarbij afspraken worden gemaakt over de aanpak, verantwoordelijkheden en monitoring. CROW-KpVV zal de methodiek 'Veiligheidsscan en Veiligheidsmatrix' uitwerken. Daarnaast zal het CROW-KpVV over *best practices* publiceren, die professionals kunnen raadplegen.

Ten tijde van het gereed komen van dit onderzoek was de methodiek voor de Veiligheidsscan nagenoeg gereed.

Veiligheidsscan
Samen op Reis

De veiligheidsscan wordt een beleidsmatige tool voor OV-autoriteiten en het ministerie van IenM om periodiek een beeld te krijgen over de stand van zaken van de sociale veiligheid in het OV. Omdat de data voor de veiligheidsscan op uniforme wijze wordt verkregen, wordt een landelijk overzicht en de vergelijking tussen concessiegebieden mogelijk. Met behulp van de veiligheidsscan zijn risico-inventarisaties en trendanalyses uit te voeren, die aan de basis staan van veiligheidsplannen en bestekteksten.

Naast een beeld op concessieniveau, heeft de ontwikkelaar het voor OV-autoriteiten mogelijk gemaakt om gedetailleerdere informatie op fijnmaziger niveau uit de veiligheidsscan te halen. Deze mogelijkheid is geen standaard onderdeel van de veiligheidsscan en zal door de geïnteresseerde OV-autoriteiten moeten worden aangevraagd.

De ontwikkeling van de veiligheidsscan wordt gefinancierd door IenM. OV-autoriteiten die gebruik willen maken van veiligheidsinformatie op fijnmaziger niveau, moeten dit zelf bekostigen. Uit de pilot in de provincies Noord-Holland en in Zuid-Holland is gebleken dat de inzet van de veiligheidsscan een breder inzicht geeft van de veiligheidssituatie in een concessie dan voorheen mogelijk was. De veiligheidsscan maakt dit mogelijk door de combinatie van gegevens, zoals incidentregistratie, sociale veiligheidscijfers van alle vervoerders en politiegegevens.

Actiepunt	Uitgevoerd
Ontwikkelen methodiek Veiligheidsscan en Veiligheidsmatrix	x
Publicatie *best practices* methodiek Veiligheidsscan en Veiligheidsmatrix	

Tabel 6 Realisatie actiepunten Manifest "Samen op Reis"

[8] Bestaande uit Rover, Urgenda, Arriva, Syntus, Veolia, Connexxion, FMN, GVB, HTM, RET, NS, ProRail, Ministerie van IenM, CROW-KpVV, IPO, SkVV en 9292.

4.5 Decentrale beleidsontwikkeling en -realisatie

Alle OV-autoriteiten zijn in het kader van deze evaluatie benaderd met een vragenlijst om inzicht te krijgen in de vormgeving van het sociale veiligheidsbeleid en de relatie met het beleid van IenM. Tevens zijn in totaal zeven verdiepende interviews uitgevoerd met provincies, stadsregio's, vervoerders en vakbond. Deze interviews waren bedoeld ter verdieping van de vragenlijsten en ter toetsing van een aantal observaties.

Beleidsontwikkeling bij decentrale overheden
Sociale veiligheid is in alle concessies een aandachtspunt, waarbij de mate van relevantie vanzelfsprekendheid afhangt van de urgentie en de aanpak. Veel OV-autoriteiten kiezen voor een benadering waarbij de vervoerder primair verantwoordelijk is voor de veiligheid van reizigers en personeel. In het kader van het concessiebeheer is regelmatig regulier overleg tussen opdrachtgever en -nemer, waarbij ook (indien daar aanleiding voor is) sociale veiligheidsaspecten aan de orde komen. Tevens worden het aantal incidenten en de klantwaardering periodiek in kaart gebracht. Een aantal OV-autoriteiten gaat verder en neemt zelf maatregelen. Groningen-Drenthe bijvoorbeeld heeft zelf BOA's in dienst, die worden ingezet op de bussen. De keuze hiervoor past binnen de sturingsfilosofie voor de OV-concessie in de beide provincies.

Naast overleg tussen OV-autoriteit en vervoerder vindt in de meeste regio's, vooral via vervoerders, ook regulier afstemming plaats met OM, politie en met aangrenzende concessies. Dit loopt voor de operationele zaken veelal via de vervoerder, maar zeker qua beleid en strategie is de OV-autoriteit vaak betrokken. Waar nodig worden voor probleemlocaties of doelgroepen specifieke plannen ontwikkeld, waarin met alle relevante partijen afspraken worden gemaakt. Voorbeelden zijn plannen voor grote stations of rond grote evenementen, maar ook voor scholen en uitgangsgelegenheden. Deze aanpak wordt vaak als zeer effectief beoordeeld.

Samenwerking tussen veiligheidspartners in Rotterdam

De RET heeft een goede samenwerkingsrelatie opgebouwd met de politie, het OM en de gemeente Rotterdam om de veiligheid in het openbaar vervoer voor reizigers en personeel te optimaliseren. Deze samenwerking is formeel vastgelegd in de convenanten voor de stations Rotterdam Centraal, Rotterdam Alexander, Schiedam Centrum, Blaak en Den Haag Centraal en het handhavingsarrangement voor de regio Rotterdam. De afspraken uit de convenanten en het handhavingsarrangement hebben o.a. geleid tot het volgende:

- Periodiek wordt samengekomen om gegevens uit te wisselen, een gezamenlijke veiligheidsanalyse uit te voeren en afspraken te verfijnen.
- De meldkamer van de politie en Centrale Verkeersleiding van RET zijn in staat om rechtstreeks contact met elkaar te leggen indien de situatie erom vraagt.
- De politie heeft een districtschef Openbaar Vervoer in dienst waarmee de RET operationele afspraken maakt.
- RET-medewerkers in nood worden door de politie hetzelfde behandeld als een politieagent in nood.
- De politie kan op verzoek gebruik maken van de camerabeelden die RET maakt.

Een handhavingsarrangement zoals in regio Rotterdam gekend wordt, is er nog niet in stadsgewest Haaglanden, waar RET met RandstadRail rijdt. Het wordt in de nabije toekomst wel verwacht.

In verschillende concessies wordt ook gewerkt met zogenaamde veiligheids- of gebiedsmanagers. Deze zijn vanuit een overheid of vervoerder verantwoordelijk voor het tijdig signaleren van mogelijke veiligheidsknelpunten en proberen met de stakeholder pro-actief tot maatregelen en oplossingen te komen. Ervaringen laten zien dat hier veel succes mee wordt behaald.

Veiligheidsmanager Almere

Sinds een piek in 2010 daalt het aantal incidenten in de gemeente Almere. Dit is te danken aan een reeks van maatregelen die genomen zijn door Connexxion en de gemeente. Eén van die maatregelen is de aanstelling van veiligheidsmanagers, die zich o.a. bezig houden met de sociale veiligheid in en rond het OV. De gemeente Almere kent verschillende stadsdelen. In elk stadsdeel staat een veiligheidsmanager van de gemeente in contact staat met diverse stakeholders, zoals de vervoerders, jeugdwerkers, de gemeentelijke BOA's en politie. De veiligheidsmanagers monitoren de ontwikkeling van de veiligheid en leefbaarheid in hun stadsdeel, winnen informatie over veranderingen die mogelijk impact hebben en coördineren het proces met de bovengenoemde stakeholders, dat moet leiden tot een integrale en aanpak en een veiliger stadsdeel.

Soortgelijke initiatieven zijn ook opgezet in Amsterdam en Rotterdam

Een ander voorbeeld van samenwerking tussen verschillende stakeholders is het initiatief "Duurzaam Verbinden". Naast afspraken over inzet, communicatie, e.d. is dit project ook gericht op het benutten van verschillende databronnen om pro-actief in te spelen op mogelijke incidenten.

Duurzaam Verbinden

Arriva zet met de provincies Zuid-Holland, Gelderland, Groningen en Drenthe Duurzaam Verbinden op. De Politie Rotterdam en Politie Oost Nederland ondersteunen daarbij. Duurzaam Verbinden is een data-analyse systeem, waarin de incidentregistratie, politiegegevens en CBS data met elkaar verbonden worden in één database. Met deze verbonden data worden de analysemogelijkheden vergroot en kan inzicht gegeven worden in specifieke plekken en tijdstippen van typen incidenten die plaatsvinden.

Duurzaam Verbinden wordt gebruikt:

- Bij de verbetering van kennisdeling tussen Arriva, politie en andere vervoerders (Connexxion en Syntus).
- Om gezamenlijke prioriteiten te bepalen.
- Om toezichthouders en BOA's effectiever in te zetten.
- Bij de inzet van (gezamenlijke) maatregelen om de sociale veiligheid te verbeteren.
- Als informatiesysteem richting het personeel van Arriva. De meldingsbereidheid verbetert namelijk met goede terugkoppeling over (de afhandeling van) incidenten.

Duurzaam Verbinden brengt dus veiligheidspartners bij elkaar, stimuleert samenwerking, geeft toegang tot en overzicht over informatie en draagt bij aan gerichte inzet van toezicht, waarmee OV veiliger wordt.

De mogelijkheden van Duurzaam Verbinden zijn uit te breiden door een bredere inzet binnen de OV-sector en de politie (en op termijn zelfs andere VPT beroepsgroepen). Hoe meer vervoerders (inclusief NS) en korpsen de database gebruiken, hoe bruikbaarder analyses worden. Zwartrijders en daders van incidenten zijn immers niet gebonden aan een vervoerder en/of concessiegebied. Daarnaast blijkt een groot deel (naar schatting 60%) van deze groep ook in beeld te zijn bij politie.

Bij de inventarisatie is gekeken naar de financiering van maatregelen. Aan decentrale overheden is gevraagd om voor de jaartallen 2010 en 2012 aan te geven welke middelen voor sociale veiligheid zijn ingezet. Het blijkt lastig om de exacte cijfers hiervoor te achterhalen. De belangrijkste reden hiervoor is dat in veel gevallen OV-autoriteiten aan vervoerders een jaarlijkse exploitatiebijdrage verstrekken, waarmee onder andere de maatregelen ter verbetering van de sociale veiligheid gefinancierd worden. Wel blijkt op basis van de cijfers, die ontvangen zijn, dat het merendeel van de middelen voor sociale veiligheid in het openbaar vervoer worden ingezet ten behoeve van personeelskosten (dus: BOA's en toezichthouders). In een aantal gevallen worden specifieke subsidies verleend, bijvoorbeeld ten behoeve van de pilot Verbeterd Toezicht uit de Taskforce Veiliger OV.

Beleidsrealisatie bij decentrale overheden

Uit de uitgevoerde inventarisatie onder OV-autoriteiten bleek ook de impact van de Taskforce Veiliger OV. Inmiddels beschikt bijna 100% van alle bussen, trams en metro's in Nederland over camera's. In concessies, waar dit niet het geval is, wordt verwacht dat dit waarschijnlijk na een volgende aanbesteding wel geregeld. Tevens is de inschatting dat op korte termijn elk voertuig überhaupt afgeleverd wordt met een camera.

Hetzelfde geldt ook voor noodknopvoorzieningen. De meeste voertuigen beschikken over een knop, waarmee de bestuurder direct kan aangeven dat sprake is van een veiligheidsincident en verzoekt om assistentie.

Pilot Doorkoppeling camerabeelden na gebruik noodknop

In de provincie Gelderland is in het kader van de Taskforce Veiliger OV een pilot uitgevoerd, waarmee na het gebruik van de noodknop direct camerabeelden worden doorgekoppeld naar de politie en de verkeersleiding. Deze pilot startte in 2009. Uit de evaluatie bleek echter dat er een relatief zware infrastructuur en veel afspraken nodig zijn om het doorkoppelen mogelijk te maken. In de periode van de pilot vonden geen incidenten plaats. De pilot is daardoor niet gecontinueerd.

BOA's, toezichthouders en conducteurs worden veelal ingezet al naar gelang de aard van de problematiek. In regio's met veel incidenten worden meer BOA's ingezet dan in regio's met relatief weinig incidenten. Zo heeft de provincie Zeeland met nog geen 1 fte het laagste aantal BOA's. De regio Rotterdam heeft verreweg de meeste BOA's met 192 fte. Dit is beduidend meer dan bijvoorbeeld nummer 2, de Stadsregio Amsterdam, wat overigens vooral te maken heeft met de keuze in Amsterdam voor een gesloten instapregime in de tram en waar meer dan 300 conducteurs/controleurs in dienst zijn van het GVB.

In bus en metro is nagenoeg altijd sprake van een gesloten instapregime. Uitzonderingen zijn de Zuidtangent, Phileas en lijn 11 en 12 in Utrecht. De tramsystemen in Den Haag, Rotterdam en Utrecht kennen een open instapregime met controles onderweg. In Amsterdam is dus gekozen voor een gesloten instapregime.

4.6 De rol van CROW-KpVV

Als kennisinstituut op het gebied van verkeer en vervoer ten behoeve van decentrale overheden heeft CROW-KpVV een belangrijke rol gespeeld op het gebied van sociale veiligheid. Het oorspronkelijke Kenniscentrum SVOV is opgegaan in CROW-KpVV. Door IenM zijn aan CROW-KpVV middelen ter beschikking gesteld voor kennisontwikkeling en verspreiding op het gebied. In deze paragraven staan de monitoringsactiviteiten van CROW-KpVV centraal. Voor een overzicht van publicaties op het gebied van sociale veiligheid wordt verwezen naar bijlage 4.

OV-klantenbarometer
De OV-klantenbarometer is een klanttevredenheidsonderzoek onder reizigers in het openbaar vervoer. Dit onderzoek wordt sinds 2004 jaarlijks uitgevoerd in alle concessies in Nederland. Bijna 90.000 reizigers doen aan het onderzoek mee. Omdat de vragen in alle concessiegebieden gelijk zijn, kunnen de resultaten onderling vergeleken worden. Aan de hand van de resultaten kunnen ov-autoriteiten en vervoerders hun beleid bijsturen.

In de periode 2006-2011 waren dertien vragen uit het onderzoek aan sociale veiligheid gewijd. Vanaf 2012 zijn dit er vijf (van de 28), namelijk:

1. Hoe veilig voelt u zich in het openbaar vervoer?
2. Hoe veilig voelt u zich (meestal) tijdens de rit?
3. Hoe veilig voet u zich (meestal) op de halte waar u bent ingestapt?

4. Bent u in de afgelopen 12 maanden zelf slachtoffer geweest van één of meer van de volgende incidenten in het openbaar vervoer of op de halte? A: lastig gevallen; B: bedreigd; C: bestolen; D: Mishandeld; E: Anders.
5. Bent u in de afgelopen 12 maanden ooggetuige geweest van één of meer incidenten in het openbaar vervoer of op de halte?

Personeelsmonitor stad- en streekvervoer
De Personeelsmonitor verschijnt elke twee jaar en beschrijft de ontwikkeling van de objectieve en subjectieve veiligheid van personeel in het stad- en streekvervoer. Ook het oordeel van het personeel over het veiligheidsbeleid van vervoerders wordt beschreven. De resultaten zijn gebaseerd op ruim 4.000 enquêtes en zijn uit te splitsen naar vervoerder. In 2012 is voor het eerst gewerkt met een verdeling naar concessie; dat is in meer dan de helft van de concessies gelukt.

Reizigersmonitor: De sociale veiligheid van ov-reizigers in het stads- en streekvervoer
De Reizigersmonitor beschreef tot en met 2011 jaarlijks de objectieve en subjectieve veiligheid van reizigers in het stads- en streekvervoer op basis van onder meer 13 vragen uit de OV-klantenbarometer en klanttevredenheidsonderzoeken. Uiteindelijk zijn de vragen uit de klantenbarometer over sociale veiligheid teruggebracht tot 5, zijn de cijfers over de NS eruit gehaald en is de Reizigersmonitor opgegaan in de OV-klantenbarometer. Sociale veiligheid is daar een specifiek aandachtspunt in.

Monitor zwartrijden stads- en streekvervoer
De Monitor zwartrijden was een jaarlijkse meting door CROW-KpVV naar zwartrijden in de concessies waar het percentage in de vorige meting hoger dan 3% bedroeg. Omdat er geen behoefte meer was aan herhaling van de meting onder OV-autoriteiten en vervoerders en omdat de financiële bijdrage van het ministerie van IenM beëindigd werd, is de meting na 2011 niet meer uitgevoerd. Wel is de methodiek die het CROW-KpVV hanteerde vrij beschikbaar, waardoor vervoerbedrijven het zwartrijden kunnen blijven meten (en een aantal dat ook doen).

De resultaten van de OV-klantenbarometer, de personeelsmonitor en de reizigersmonitor worden in hoofdstuk 5 beschreven.

5 Outcome: effecten van beleid

De centrale vraag in dit onderzoek is in hoeverre het beleid van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu ten aanzien van sociale veiligheid doeltreffend en doelmatig is geweest. In paragraaf 5.1 worden de uitkomsten van de in de onderzoeksperiode uitgevoerde studies naar effectiviteit bekeken. In paragraaf 5.2 wordt op basis van monitoringsrapportages gekeken naar de output van het beleid van IenM; dus wat heeft het opgeleverd. In 5.3 wordt gekeken naar de output van decentraal beleid. Daarbij wordt onder meer gebruik gemaakt van de uitgevoerde enquête onder decentrale overheden.

5.1 Uitgevoerd onderzoek naar effecten

Landelijk zijn geen onderzoeksresultaten beschikbaar van de effecten van sociale veiligheid. In 2012 is dit wel geprobeerd door CROW-KpVV (in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken), maar uiteindelijk bleek men dit inzicht niet te kunnen bieden. In het voorwoord werd hier de volgende toelichting op gegeven:

> "Maar eerst een korte toelichting op waarom we dat inzicht niet kunnen geven. Dat zit hem vooral in het feit dat aan afzonderlijke maatregelen niet altijd concrete doelen worden gekoppeld. Zonder doel was het voor ons niet mogelijk om vast te stellen of een maatregel wel of niet heeft gewerkt. In de praktijk wordt door de partijen vooral gekeken naar de effectiviteit van een pakket aan maatregelen als geheel en in veel mindere mate naar de effectiviteit van afzonderlijke maatregelen."

In deze beleidsevaluatie is daarom voor landelijke cijfers gebruik gemaakt van monitoringscijfers, realisatiecijfers en voortgangsrapportages (zie paragraaf 5.2). Daarnaast hebben we gebruik gemaakt van een analyse van decentraal beleid (zie paragraaf 5.3). In deze paragraaf staan de onderzoeken centraal, die op of regionaal van karakter of ingaan op een specifiek aspect van sociale veiligheid, maar die wel bruikbare informatie bevatten voor de onderzoeksvraag.

Rekenkamer Rotterdam: Veilig op de Weg, december 2011
Het algemeen bestuur van de Stadsregio Rotterdam (SRR) heeft de Rekenkamer Rotterdam verzocht onderzoek te verrichten naar de kosten en effecten van de maatregelen om de sociale veiligheid in het openbaar vervoer te verbeteren. Het rapport bevat daarnaast een vergelijkende verkenning van het sociale veiligheidsbeleid dat in de regio's Amsterdam en Den Haag wordt gevoerd.

De Rekenkamer Rotterdam trekt de volgende hoofdconclusies:

- De SRR neemt onvoldoende haar formele bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheid voor sociale veiligheidsbeleid. Doelstellingen zijn tegenstrijdig en er is geen actueel samenhangend beleid. Toezicht op de RET schiet tekort en de doelen uit programmabegroting 2011 houden een ambitievermindering in.
- Er is onvoldoende expliciet gemaakt door de SRR welke maatregelen (en kosten) en in welke mate betrekking hebben op sociale veiligheid. Er zijn sociale veiligheidsmaatregelen die ook betrekking hebben op exploitatie en beheer.
- Het sociale veiligheidsbeleid is onvoldoende effectief geweest. Niet alle doelstellingen zijn volledig bereikt. Gelet op de effecten van afzonderlijke maatregelen op het veiligheidsgevoel en het aantal incidenten, zijn de omvang en kosten van de inzet van conducteurs, controleurs en camera's relatief hoog. De kosteneffectiviteit van de maatregelen is dus niet optimaal.
- Conducteurs en controleurs in de tram dringen het zwartrijden terug. Dit kan echter ook beschouwd worden als onderdeel van de exploitatie van de vervoerder. De gegenereerde baten door de preventieve werking en van processen-verbaal, vloeien niet geheel terug naar het stadsregionaal budget voor sociale veiligheid.

De Rekenkamer Rotterdam komt tot de volgende aanbevelingen aan het bestuur van de SRR:

- Formuleer actueel beleid voor sociale veiligheid in het OV waarin een eenduidige hoofddoelstelling is opgenomen met daarvan afgeleide meetbare doelen. Licht de ambitieveranderingen ten opzichte van eerdere doelen toe en onderbouw de keuze ten behoeve van doelen en in te zetten maatregelen.
- Heroverweeg de inzet van controleteams, gelet op de beperkte kosteneffectiviteit.
- Heroverweeg de inzet van één conducteur op elke tramlijn, gelet op de beperkte kosteneffectiviteit wat betreft veiligheid (objectief en subjectief), de exploitatie, en de overweging dat met een gerichtere inzet van conducteurs een gelijkwaardig veiligheidsniveau te verwachten is.
- Heroverweeg het huidige aantal fte's voor het live uitlezen van camerabeelden. Uitlezen is niet noodzakelijk, gezien de preventieve werking van camera's.
- Laat de kosten van inzet van conducteurs en controleurs gefinancierd worden uit de exploitatie van de vervoerder en niet uit de regionale bijdrage voor sociale veiligheid.
- Verreken de directe baten uit processen-verbaal volledig met de door RET gevraagde bijdrage voor sociale veiligheid, mochten de conducteurs en controleurs uit de regionale bijdrage worden bekostigd. Doe dat ook met de indirecte baten uit toegenomen kaartverkoop.
- Draag de concessiehouder als concessieverlener op om een administratie te voeren, waarmee per maatregel de kosten in beeld kunnen worden gebracht en laat de concessiehouder op niveau van de maatregel rapporteren in de jaarlijkse eindafrekening in plaats van alleen een totaalbedrag.
- Draag zorg voor een procedure volgens welke de RET rapportages over sociale veiligheid periodiek, systematisch en volledig worden beoordeeld met een complete beoordeling van de realisatiegegevens ten opzichte van gestelde doelen en van gemaakte kosten per maatregel ten opzichte van de begrote.

SCP: Sociale veiligheid ontsleuteld, 2008

Naar aanleiding van onderzoek van de Algemene Rekenkamer in 2006 hebben de ministeries van BZK en Justitie besloten een onderzoek te starten naar het rendement van investeringen in veiligheid. Het onderzoek 'Sociale veiligheid ontsleuteld' van het SCP bestaat uit drie delen. Deel 1 beschrijft het veiligheidsbeleid. Deel 2 geeft een overzicht van eerder onderzoek naar effectiviteit van maatregelen om sociale veiligheid te vergroten. En deel 3 bevat aanbevelingen en conclusies. Het SCP schrijft het volgende over sociale veiligheid in het openbaar vervoer:

- Bieleman en Snippe onderzochten in 1995 het effect van kaartcontroleurs in de bus op vier lijnen in Groningen. Bieleman en Snippe concludeerden dat de inzet van controleurs niet heeft geleid tot een daling van het slachtofferschap onder reizigers. Opvallend is dat een groot deel van de reizigers meende dat de veiligheid in en rondom de bus was toegenomen.
- Er zijn verschillende studies verricht naar cameratoezicht in het openbaar vervoer. Ferwerda en Beke hebben in Hellevoetsluis en Spijkenisse in 1997 onderzoek gedaan, waaruit bleek dat objectieve en subjectieve veiligheid licht was toegenomen door cameratoezicht.
- Uit internationaal onderzoek blijkt echter dat effecten van cameratoezicht in het openbaar vervoer niet aantoonbaar zijn.
- Volgens onderzoek van Eck uit 2002 lijkt de *broken windows*-theorie houdbaar in het openbaar vervoer, al is Eck er niet in geslaagd de effecten van verschillende interventies, zoals het snel repareren van vernieling en het schoonmaken van graffiti, te onderscheiden.
- Uit effectevaluaties waarbij sociale veiligheid expliciet gemeten is én de effecten retrospectief zijn vastgesteld, blijkt dat er nauwelijks samenhang tussen de twee bestaat. Ferwerda en Verhagen laten in 2002 zien dat het aantal slachtoffers in de stadslijn in Zoetermeer niet is afgenomen en de onveiligheidsbeleving niet is veranderd. Toch vind 56% van de reizigers dat het reizen na de invoer van cameratoezicht veiliger is geworden en 59% dat zegt zich persoonlijk veiliger te voelen. De objectieve vaststelling van de effecten op sociale veiligheid, verschilt dus sterk van de inschatting van de effecten door reizigers zelf.

- Volgens het SCP concludeert dat het tijdig omroepen van omroepberichten bij vertraging in het openbaar vervoer een effectieve maatregel is om situaties te voorkomen die criminaliteit uitlokken.

Inno-V: Benchmark GVB, HTM, RET en GVU, 2007
Inno-V heeft in 2007 een benchmark opgesteld met het doel de Tweede Kamer te informeren over de mate van marktconformiteit van de concessies van de stedelijke vervoerbedrijven en ontwikkeling daarin. Het rapport is opgebouwd uit twee delen, waarin in deel 1 een kwantitatieve vergelijking tussen GVB, HTM en RET gemaakt wordt en in deel 2 de weg naar marktconformiteit in Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht in de periode 2000-2006 beschreven wordt.

Inno-V trekt een aantal conclusies over sociale veiligheid:

- De hervormingen in de vervoersexploitatie die GVB, HTM, RET en GVU hebben doorgevoerd, hebben geleid tot kostenreducties van 10% tot 15%. Een deel van de hervormingen was noodzakelijk om bezuinigingen op te vangen. De resterende efficiencywinst is besteed aan uitbreiding van het lijnennet en aan sociale veiligheid.
- De kostenreductie bij vervoerders ging samen met een daling van de exploitatiebijdrage van de overheid. In dezelfde periode zijn de sociale veiligheidsbijdragen van de overheid toegenomen, waardoor de totale overheidsbijdrage per saldo ongeveer gelijk gebleven zijn. Vervoerders leveren meer OV-product voor hetzelfde geld.
- In 2005 waren de kosten van sociale veiligheid in de metro voor GVB relatief hoog. Dit heeft wel geresulteerd in een substantiële afname van het zwartrijden, die in Amsterdam voorheen hoger lag dan in Rotterdam.
- In 2005 lagen de kosten van sociale veiligheid in de tram bij GVB en RET hoger dan bij HTM. Dit hangt samen met het gekozen regime. GVB en RET werken met vaste conducteurs, die het grootste effect hebben op de sociale veiligheid, en HTM met vliegende brigades, die het meest kosteneffectief zijn.
- Vervoersbedrijven hebben de kosten voor sociale veiligheid niet altijd in eigen hand. De gemeente stelt bijvoorbeeld het sociale veiligheidsregime vast dat een vervoerder moet uitvoeren. Op dit gebied is er ook nog sprake van subsidiering. Verandering in het sociale veiligheidsbeleid vereist instemming van het gemeentebestuur.

Inno-V beveelt ten aanzien van sociale veiligheid het volgende aan:

- Het is wenselijk om de kijken naar de kosteneffectiviteit van de maatregelen die gerealiseerd zijn om zwartrijden te bestrijden en sociale veiligheid te verbeteren, gezien de verschillen in kosten. Dit is allereerst een verantwoordelijkheid voor gemeenten en stadsregio's.

5.2 Effecten rijksbeleid

In hoofdstuk 3 zijn de beleidsdoelen van IenM ten aanzien van sociale veiligheid in het openbaar vervoer beschreven. Daarbij zijn ook de indicatoren voor beleid benoemd. Het gaat om:

- Aantal incidenten
- Waardering veiligheidsgevoel
- Aantal zwartrijders

Tevens is in de NoMo en de SVIR nadrukkelijk aangegeven dat decentrale overheden in hun eigen verkeers- en vervoersplannen moeten concretiseren hoe zij deze indicatoren willen verbeteren. In de SVIR wordt zelfs gesproken over een gezamenlijk streefcijfers voor de waardering van het veiligheidsgevoel onder reizigers.

IenM monitort de ontwikkeling van de genoemde indicatoren. In de Nationale Mobiliteitsmonitor en de Monitor Infrastructuur en Ruimte staat vooral de klanttevredenheid centraal. De jaarlijkse OV-klantenbarometer van CROW-KpVV wordt hiervoor als bron gebruikt. In de jaarverslagen van het ministerie wordt naast de

klantwaardering ingegaan op de waardering van het veiligheidsgevoel door het personeel en op het aantal incidenten in en rond het OV (objectieve veiligheid). Hiervoor wordt naast de OV-klantenbarometer de tweejaarlijkse Personeelsmonitor van CROW-KpVV als bron gebruikt. Tot 2013 bestond er ook een specifieke Reizigersmonitor voor sociale veiligheid, maar sindsdien is deze integraal onderdeel van de OV-klantenbarometer.

In tabel 7 zijn de resultaten van de landelijke monitoring en de jaarverslagen voor de periode 2006-2014 geïntegreerd.

Jaar	Beleid IenM	Waardering veiligheidsgevoel in OV als rapportcijfer		Onveiligheidsincidenten in en rond het OV in %	
		Reiziger	*Personeel*	*Reizigers*[9]	*Personeel*[10]
2006	Vervolg Aanvalsplan	7,8	6,3	24,5	65
2007		7,8	nb	23	nb
2008		7,9	6,3	23	69
2009	Taskforce Veiliger OV	7,9	nb	24	nb
2010		7,9	6,5	23	64
2011		7,9	nb	nb	nb
2012	Manifest Samen op Reis	7,9	6,9	15[11]	60
2013		7,9	nb	nb	nb

Tabel 7 Ontwikkeling waardering veiligheidsgevoel en aantal onveiligheidsincidenten, 2006-14

De cijfers laten een lichte groei en stabilisatie zien van de waardering van het veiligheidsgevoel bij reizigers. Het veiligheidsgevoel van het personeel en het aantal incidenten zijn aanzienlijk verbeterd, vooral vanaf 2010. Hier kan een relatie liggen met de werkzaamheden van de Taskforce Veiliger OV, die vooral gericht was op personeel van vervoerders. Het gaat hier nadrukkelijk wel om landelijke cijfers, waardoor regionale accenten of de invloeden van verschillende modaliteiten (bus, tram of metro) niet zichtbaar zijn.

Decentrale overheden hebben met elkaar afgesproken het aantal incidenten in kaart te brengen conform de ABC-incidentenregistratie. In tabel 8 zijn de cijfers voor 2012 weergegeven met een uitsplitsing naar de categorie A, B en C.

Regio	Incidenten			
	A	**B**	**C**	**Totaal**
Friesland	71	66	38	175
Groningen-Drenthe	73	145	16	234
OV Oost[12]	194	231	97	522
Limburg	117	45	2	164
Zeeland	8	16	9	33
Noord-Brabant	103	214	596	913
Utrecht	90	123	136	349
Noord-Holland	149	147	173	469
Zuid-Holland	Nb	nb	nb	nb[13]
SRA	589	1969	523	3081
SAN	113	133	99	345
SRE	73	76	96	245
Twente	30	36	50	116

[9] Dit is het ongewogen gemiddelde van de bus-, tram-, metro- en regionale trein reizigers, die ooggetuige en/of slachtoffer zijn geweest van één of meerdere incidenten.
[10] Dit is het percentage van het personeel dat één of meerdere keren slachtoffer is geweest van een incident.
[11] Niet vergelijkbaar met voorgaande jaren in verband met andere vraagstelling.
[12] Gelderland, Overijssel, Flevoland (excl. Almere)
[13] De provincie Zuid-Holland heeft geen medewerking verleend aan het onderzoek.

SHG	-	-	-	-[14]
SRR	382	2172	1653	4207
BRU	156	421	131	708
Almere	152	153	106	411

Tabel 8 Aantal incidenten bus, tram, metro in 2012

5.3 Effecten decentraal beleid

In deze paragraaf staat de decentrale realisatie centraal en in het bijzonder de vraag in hoeverre de decentrale overheden rijksdoelen (de Essentiële Onderdelen van Beleid uit de NoMo en de SVIR) over hebben genomen, welke activiteiten ze ondernomen hebben om sociale veiligheidsdoelen te behalen en welke indicatoren gemonitord zijn. Dit is gebeurd door de volgende normen te onderscheiden, zoals in tabel 9 weergegeven. Norm 1 is de minimale variant van doorvertaling, norm 5 is de maximale variant.

1	De rijksdoelen zijn bekend bij de decentrale overheden
2	Deze rijksdoelen (eventueel aangevuld met decentrale doelen) zijn uitgewerkt in activiteiten en inzet van middelen
3	De decentrale uitwerking (en eventuele aanvulling) in activiteiten is toetsbaar geformuleerd op zodanige wijze dat daarmee richting is gegeven aan eigen uitvoerende activiteiten en activiteiten door derden, waaronder vervoerders
4	De activiteiten en inzet van middelen zijn gemonitord en/of geëvalueerd in relatie met de doelen
5	Indien de monitor/evaluatieresultaten daartoe aanleiding gaven is bijgestuurd in de vorm van aanpassing van activiteiten (en bijbehorende inzet van middelen)

Tabel 9 Gradaties doorvertaling rijksdoelen in decentraal beleid

Door een analyse van alle decentrale verkeers- en vervoersplannen en via de uitgevoerde enquête is geïnventariseerd in hoeverre decentrale overheden het rijksbeleid hebben doorvertaald en uitgewerkt in hun eigen beleid.

1. Rijksdoelen decentraal gekend
De decentrale overheden zijn goed op de hoogte van het Rijksbeleid. De decentrale beleidsdoelen ten aanzien van openbaar vervoer zijn congruent met de Rijksdoelen. Vaak wordt in PVVP's en RVVP's expliciet verwezen naar de Nota Mobiliteit en/of de SVIR en de essentiële onderdelen van beleid. Dit kan als een logisch gevolg beschouwd worden van de Planwet Verkeer en Vervoer, waarin decentrale overheden verplicht worden om de essentiële onderdelen uit het Rijksbeleid over te nemen en zich in te spannen om Rijksdoelen te realiseren. In de decentrale plannen die de PVVP's en RVVP's volgden wordt aanzienlijk minder verwezen naar het Rijksbeleid. De Rijksdoelen met betrekking tot sociale veiligheid te verbeteren blijven echter onder de aandacht bij de decentrale overheden.

2. Rijksdoelen hebben doorgewerkt in decentraal beleid
Zoals eerder beschreven is de sociale veiligheidsdoelstelling van het Rijk tweeledig. Zowel de subjectieve sociale veiligheid als de objectieve sociale veiligheid van reizigers en personeel in het openbaar vervoer moet verbeteren. De decentrale overheden leggen in hun beleidsdocumenten de nadruk op de waardering van de veiligheid of de veiligheidsbeleving van reizigers. Ongeveer een vierde van de decentrale overheden benoemt ook expliciet de doelstelling om de veiligheidsbeleving van het OV-personeel te verbeteren. Daarmee is de subjectieve sociale veiligheidsdoelstelling van het Rijk voor de

[14] Haaglanden heeft informatie aangeleverd. Doordat de vervoerder het aantal incidenten heeft bepaald op basis van het uitlezen van camerabeelden zijn deze niet te vergelijken met de cijfers van andere overheden en dus niet opgenomen.

reizigers doorgewerkt in het decentraal beleid. De subjectieve sociale veiligheidsdoelstelling voor het personeel is in mindere mate door decentrale overheden overgenomen in beleidsstukken. Naar onze interpretatie hoeft dit overigens niet te betekenen dat dit niet nagestreefd wordt. Verbetering van het veiligheidsgevoel onder reizigers, zal waarschijnlijk ook een verbetering van het gevoel onder personeel betekenen.

Het merendeel van de decentrale overheden richt zich ook op de objectieve sociale veiligheid van reizigers en OV-personeel. Hierbij ligt de focus over het algemeen op het verminderen van het aantal veiligheidsincidenten en het aantal zwart- en grijsrijders.

3. Rijksdoelen uitgewerkt in activiteiten
Het overgrote deel van de decentrale overheden werkt de sociale veiligheidsdoelen uit in activiteiten. Dit doet de ene overheid uitgebreider dan de andere overheid. Dit komt doordat een deel van de decentrale overheden (het verbeteren van) sociale veiligheid in eerste instantie een taak van de vervoerder vindt of er wordt geconstateerd dat vervoerders goed/beter in staat zijn om effectieve acties ter verbetering van de sociale veiligheid te ondernemen. Vervoerders zijn immers gebaat bij sociaal veilig openbaar vervoer, zeker als zij opbrengstverantwoordelijk zijn. Daarnaast werken sommige overheden de sociale veiligheidsdoelen minder uit dan andere, omdat de ernst van de sociale veiligheidsproblematiek verschilt per decentrale overheid. In de Randstad is sociale veiligheid bijvoorbeeld urgenter dan op de Veluwe.

Decentrale overheden werken hun activiteiten uit in verschillende soorten activiteiten. Zo zijn er de <u>preventieve activiteiten</u>. Daarbij kan gedacht worden aan de opleiding van personeel in klantvriendelijkheid en de-escalerend optreden; het opzetten van informatievoorziening (bijvoorbeeld door uitbreiding van het aantal servicepunten), voorlichting en mediacampagnes, de inzet van controleurs en conducteurs, het zorg verlenen aan verslaafden en daklozen, en het opstellen van huis- en gedragsregels. Daarnaast zijn er <u>bouwkundige activiteiten</u>, waarbij een goede verlichting op de haltes en in de voertuigen, heel en schone haltes en voertuigen, het verwijderen van graffiti en een overzichtelijke en open haltes van belang zijn. In veel gevallen vormen deze activiteiten onderdeel van het reguliere concessiebeheer. Ook zijn er <u>technische activiteiten</u>, waarbij de inzet van camera's op haltes en in voertuigen en het plaatsen van poortjes bij haltes en stations de belangrijkste zijn. Ook de installatie van service en alarmzuilen wordt genoemd. Decentrale overheden nemen ook <u>organisatorische activiteiten</u>. Er worden overlegstructuren opgezet, samenwerkingen aangegaan, convenanten (veiligheidsarrangementen) getekend en afspraken gemaakt met gemeenten (wegbeheerders), vervoerders, politie, OM, scholen, vakbonden en jongerenwerk om de sociale veiligheid in het openbaar vervoer te verbeteren. In veel gebieden worden vervoerders gevraagd om met enige regelmaat een sociaal veiligheidsplan op te stellen. Daarnaast is sociale veiligheid een continu aandachtspunt bij concessieverlening en –beheer door decentrale overheden.
Tot slot is er ook sprake van maatwerk door sommige overheden. Daarbij vindt de inzet van middelen en instrumenten per gebied, tijd of OV-lijn plaats en niet concessiebreed.

4. Verwachte bijdrage aan het bereiken van het Rijksdoel
Er bestaat een wisselend beeld wat betreft de verwachting die door decentrale overheden geformuleerd wordt over de bijdrage die hun activiteiten hebben op hun sociale veiligheidsdoelen. Ongeveer de helft van de decentrale overheden stelt geen expliciete verwachting op. Wanneer er wel een verwachting opgesteld wordt, wordt dit meestal uitgedrukt in het cijfer dat reizigers geven voor de veiligheidswaardering in het openbaar vervoer. Soms wordt daarbij het streefcijfer uit het Rijksbeleid gehanteerd, maar er kan bijvoorbeeld ook verwacht worden dat de situatie in voertuigen en haltes niet onveiliger mag worden dan gemiddeld in de openbare ruimte in een provincie of regio. In bepaalde gevallen wordt er een verwachting geformuleerd per concessie of modaliteit (bus, tram, metro). Daarnaast spreekt een deel van de decentrale overheden een verwachting uit over het aantal incidenten en/of zwartrijders in het openbaar vervoer. Een enkele overheid laat zich uit over de veiligheidswaardering door OV-personeel.

5. Meetbare bijdrage aan het bereiken van het Rijksdoel

Overheden houden de bijdrage van de activiteiten aan de beleidsdoelen over het algemeen bij met metingen van vervoerders en monitors. Het meest wordt er gebruik gemaakt van de OV-klantenbarometer van CROW-KpVV, waar sociale veiligheid onderdeel is van een breder onderzoek naar de waardering van het openbaar vervoer door reizigers. In jaarlijkse rapportages wordt per regio, maar ook landelijk, de ontwikkeling van de veiligheidswaardering bijgehouden. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van de Personeelsmonitor van CROW-KpVV.

Ook maken de meeste decentrale overheden gebruik van MIPOV. MIPOV staat voor Model Informatieprofiel OV en wordt door decentrale overheden gebruikt om de uitvoering van concessies te monitoren. Eén van de aspecten uit MIPOV is het aantal incidenten dat heeft plaatsgevonden.

Er zijn ook decentrale overheden die gebruik maken van monitors die andere overheden niet gebruiken. Daarin wordt bijvoorbeeld bijgehouden wat de kwalitatieve staat van haltes en materieel is, hoeveel personeel een sociale veiligheidstraining gehad heeft, hoeveel operationele uren camera's en personeel ingezet zijn en hoeveel zwartrijders er van het openbaar vervoer gebruik maken.

6 Conclusies: beantwoording vragen RPE

6.1 Welk artikel (onderdeel) wordt behandeld in de doorlichting?

In deze rapportage is het IenM-beleid voor sociale veiligheid geëvalueerd over de periode 2006-2014. Deze evaluatie is uitgevoerd in aanvulling op de beleidsdoorlichting voor artikel 15 uit de begroting IenM, welke is uitgevoerd in 2014. Artikel 15 heeft betrekking op het regionaal openbaar vervoer. Vanwege de specifiek aard van sociale veiligheid is gekozen voor een afzonderlijke evaluatie. Bij deze evaluatie worden wel de criteria en regels gehanteerd, zoals die in de RPE-2014 worden benoemd.

6.2 Wanneer worden/zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?

Het onderzoek heeft betrekking op het beleid voor sociale veiligheid in bus, tram en metro. Sociale veiligheid in de trein (inclusief regionaal spoor) vormt onderdeel van de doorlichting van begrotingsartikel 16 (Spoor) te zijner tijd.

Impliciet betekent dit ook de rol van IenM als OV-autoriteit voor het hoofdspoornet geen onderdeel is van deze evaluatie. Wanneer in deze rapportage gesproken wordt over OV-autoriteiten worden provincies en plusregio's bedoeld in hun rol richting stads- en streekvervoerders.

Decentrale overheden benutten de BDU mede om de sociale veiligheid te verbeteren. De BDU wordt in deze evaluatie niet als zodanig onderzocht, behalve waar het gaat om specifieke middelen voor sociale veiligheid in het absolute deel van de BDU en waar het gaat om een herleidbare besteding aan sociale veiligheid vanuit de BDU door decentrale overheden.

6.3 Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?

Sociale veiligheid is een continu aandachtspunt, ondanks het feit dat de sociale veiligheid in bus, tram, metro verbeterd is de afgelopen jaren; elk incident is er één teveel. Zowel in de NoMo als in de SVIR is sociale veiligheid opgenomen is als een Essentieel Onderdeel Beleid (EOB). IenM streeft naar een verbetering van de sociale veiligheid in bus, tram en metro (zowel reizigers als personeel) door een vermindering van het aantal incidenten, het verhogen van de veiligheidsbeleving en een vermindering van het aantal zwartrijders. Decentrale overheden worden gevraagd in hun eigen verkeers- en vervoersplannen het rijksbeleid uit te werken in streefcijfers en maatregelen.

Het rijksbeleid voor de periode 2006-2014 bouwt voort op de Evaluatie van het Aanvalsplan Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer uit 2006. Daarin werd door de onderzoekers geconstateerd dat diverse maatregelen in de periode 2002-2005 bijgedragen hebben aan een positieve ontwikkeling van de sociale veiligheid. Decentrale overheden hebben daarbij een belangrijke rol gespeeld als OV-autoriteit van het stads- en streekvervoer. Bij de aanbieding van de evaluatie door de minister van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer werd geconstateerd dat nieuw beleid of omvangrijke nieuwe investeringen door het Rijk niet nodig zijn[15]. IenM faciliteert vooral decentrale overheden met kennis (via CROW-KpVV) en waar nodig nieuwe wet- en regelgeving (bijvoorbeeld bevoegdheden BOA's en reis- en verblijfsverboden).

---

[15] Zie: Kamerstukken – Brief Sociale veiligheid openbaar vervoer, 2006, 28 642, nr. 16.

Structurele aandacht voor sociale veiligheid is nog steeds noodzakelijk. De rol van IenM op het gebied van landelijke monitoring blijft noodzakelijk omdat zodoende via dataverzameling over het aantal incidenten en het veiligheidsgevoel bij reizigers en personeel IenM inzicht krijgt in de landelijke (en regionale ontwikkelingen) in het openbaar vervoer. Indien nodig kan op basis hiervan herijking van beleid of wetgeving aan de orde zijn.

6.4 Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?

Het institutioneel kader voor regionaal OV (en dus sociale veiligheid) wordt gevormd door de Planwet Verkeer en Vervoer, de Wet BDU en de Wet Personenvervoer 2000. Het uitgangspunt is de decentralisatie van het verkeers- en vervoersbeleid, zodat regionaal maatwerk plaats kan vinden. Provincies en plusregio's ontwikkelen OV-beleid en zijn verantwoordelijk voor het aanbesteden en beheren van concessies. Voor deze taak krijgen zij onder meer BDU-gelden, die naar eigen inzicht mogen worden ingezet.

IenM is verantwoordelijk voor het stellen van regels en kaders (wetgeving) voor het openbaar vervoer per bus, tram en metro. Ook is IenM verantwoordelijk voor het (landelijk) monitoren van de sociale veiligheid. De marktordening voor het openbaar vervoer voor bus, tram en metro bepaalt dat de decentrale overheden concessieverlener zijn en het vervoer wordt uitgevoerd door vervoerders. Zoals eerder gesteld kan IenM besluiten om beleidskaders te herijken of wetgeving aan te passen indien dit aan de orde is. Een andere rol is het faciliteren van samenwerking in de openbaar vervoer keten tussen decentrale overheden en vervoerders.

IenM stelt een Nationaal Verkeers- en Vervoersplan op, zoals beschreven in de Planwet Verkeer en Vervoer. Dit plan vormt de basis voor de uitwerking in provinciale en regionale plannen. Alhoewel dit voor regionaal OV veelal om de hoofdlijnen van beleid gaat, kan IenM wel een richting geven of accenten leggen. Daarnaast is IenM verantwoordelijk voor juridische en financiële kaders. Waar nieuwe of aangepaste wetgeving is of extra middelen nodig zijn, kan IenM besluiten hiervoor zorg te dragen en beleid ontwikkelen. Dicht tegen deze rol aan ligt een meer faciliterende rol van IenM, bijvoorbeeld bij het mogelijk maken van pilots, bij kennisontwikkeling en –verspreiden en bij het organiseren van samenwerking tussen verschillende overheden. Tenslotte heeft IenM een verantwoordelijkheid in de rol als wegbeheerder van het hoofdwegennet en als OV-autoriteit van het hoofdrailnet.

De verantwoordelijkheid van de rijksoverheid ten aanzien van sociale veiligheid in het OV gaat breder dan alleen het beleid van IenM. Het gaat ook over de samenwerking met het OM en de politie (zowel landelijk als regionaal) en dus over beleid van het BZK en VenJ. Echter, de scope van deze evaluatie ligt op het beleid van IenM.

6.5 Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?

Het onderzoeksmodel, zoals in deze evaluatie gehanteerd, beschrijft de wisselwerking tussen de rijksrealisatie en de decentrale realisatie.

Rijksbeleid (input)	Doelen en middelen*	
	Rijksdoelen en rijksmiddelen gericht op rijksrealisatie	Rijksdoelen en rijksmiddelen, inclusief gerealiseerde randvoorwaarden, gericht decentrale realisatie. Eigen doelen en middelen decentrale overheden, gericht op decentrale realisatie
Realisatie rijksbeleid (throughput)	Rijksactiviteiten**	Decentrale activiteiten**
Resultaten rijksbeleid		
(output)	Producten en diensten	Producten en diensten
(output)	Randvoorwaarden voor het decentrale beleidsproces	
(outcome)	Maatschappelijke effecten	

* Doelen zijn beoogde resultaten. Middelen worden weergegeven in geld
** Inclusief inzet processen, instrumenten, overleg

Voor sociale veiligheid is de rijksrealisatie vooral kaderscheppend en faciliterend. Dat uit zich in:

- Beleidsdoelen op hoofdlijnen, zoals verwoord in NoMo en SVIR.
- Wettelijke kaders, zoals in de Wp2000 en ten aanzien van de bevoegdheden van toezichthouders.
- Kennisontwikkeling en –verspreiding via CROW-KpVV.
- Beschikbaar stellen BDU.

Beleid ten aanzien van sociale veiligheid in bus, tram en metro krijgt vorm bij de verantwoordelijke OV-autoriteiten (in dit geval: provincies en stadsregio's). De decentrale realisatie uit zich in:

- Streefcijfers voor ontwikkeling van aantal incidenten, waardering veiligheid door reizigers en personeel en aantal zwartrijders, aangevuld met mogelijk eigen doelen en streefcijfers.
- Beleid voor sociale veiligheid in het openbaar vervoer, eventueel als onderdeel van verkeers- en vervoersbeleid of OV-beleid. Hierbij hoort ook de financiële onderbouwing van het beleid met BDU-middelen en eventueel eigen middelen.
- Eisen sociale veiligheid in concessies richting opdrachtnemers (vervoerders), inclusief monitoring en eventueel bijsturen.
- Maken van afspraken tussen overheid (vooral gemeenten, stadsregio's), politie, justitie, vervoerder. Deze afspraken kunnen betrekking hebben op één of meerder concessies, op een specifieke locatie (bijvoorbeeld een grote station of rond een evenement) of een specifieke doelgroep.
- Realisatie specifieke maatregelen of projecten.

Met de Taskforce Veiliger OV heeft het Rijk (tijdelijk) meer sturing uitgeoefend door het beschikbaar stellen van middelen voor pilots en extra toezichthouders en door het bij elkaar brengen van partijen. De aanpak was vooral bedoeld als aanvulling op het beleid van provincies en stadsregio'. Aanleiding was niet zo zeer de toename van het aantal incidenten, als wel de aard van een aantal incidenten (vooral richting personeel) in 2008 en 2009. Samen met alle stakeholders zijn 16 maatregelen opgesteld, waarvan het merendeel is uitgevoerd. Alle partijen hebben bijgedragen met financiële middelen en/of menskracht.

6.6 Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?

Vanuit IenM zijn twee uitgavenstromen relevant, namelijk:

- Middelen, die IenM gebruikt ten behoeve van eigen projecten en activiteiten. Het gaat onder meer om monitoring (OV-klantenbarometer en Personeelsmonitor) en om eenmalige subsidies, bijdragen en onderzoek.
- Middelen, die via de BDU aan decentrale overheden beschikbaar worden gesteld en worden benut voor onder meer sociale veiligheid.

In deze evaluatie lag de focus vooral op de eerste categorie, dus de middelen die door IenM zijn ingezet. In 2006 bedroegen deze middelen nog een kleine €6 miljoen, mede vanwege het Aanvalsplan. Na 2006 varieert dit bedrag tussen de €90.000 en €196.000. Met de nieuwe begrotingsstructuur vanaf 2013 is sociale veiligheid geen afzonderlijk artikel meer en als zodanig niet te herleiden. De inschatting is dat het totale bedrag dat ingezet is voor sociale veiligheid sindsdien weinig veranderd is, nog los van eenmalige subsidies of bijdragen.

Naast de specifieke middelen voor sociale veiligheid heeft VenW in 2009 eenmalig bijna €2 miljoen beschikbaar gesteld voor de Taskforce Veiliger OV. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken heeft eveneens hiervoor middelen beschikbaar gesteld. Dit geld is ingezet ten behoeve van acties en pilot om de sociale veiligheid van vooral werknemers te verbeteren.

In het onderzoek zijn decentrale overheden bevraagd op hun uitgaven ten behoeve van sociale veiligheid, onder meer met beschikbare BDU. De resultaten lieten een brede diversiteit zien van hoe decentrale overheden omgaan met sociale veiligheid. Een groot deel van de overheden kiest ervoor resultaatafspraken te maken met vervoerders over sociale veiligheid, waarbij vervoerders deze maatregelen financieren uit de exploitatiebijdrage. Een deel van de overheden kiest in aanvulling hierop voor gerichte investeringen, bijvoorbeeld in (extra) toezichthouders, camera's in voertuigen, e.d. Een klein deel van de overheden houdt zelf regie op de uitvoering van maatregelen ten behoeve van sociale veiligheid. Los van de diversiteit laat de enquête zien dat sociale veiligheid een belangrijk aandachtspunt bij decentrale overheden is en dat daar ook de grootste uitgaven gedaan worden ten behoeve van sociale veiligheid in bus, tram en metro.

6.7 Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?

Kijkend naar de aanleiding voor beleid en het beleid zoals beschreven in de NoMo en de SVIR heeft het IenM een duidelijke lijn ten aanzien van sociale veiligheid: vooral monitoring en kennis, af en toe een eenmalige subsidie of onderzoek en wanneer daar aanleiding voor is een (eenmalige) grotere en gerichte bijdrage, zoals gebeurd is met de Taskforce Veiliger OV. De relatief beperkt uitgaven zijn hiermee goed te onderbouwen.

6.8 Welke evaluaties zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?

Het nationaal verkeers- en vervoersbeleid wordt gemonitord. Ten tijde van de Nota Mobiliteit was dit via de Mobiliteitsmonitor (jaarlijks). Met de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte is overgestapt op de Monitor Infrastructuur en Ruimte (tweejaarlijks). Voor sociale veiligheid wordt gebruikt gemaakt van de OV-klantenbarometer en de Personeelsmonitor, die beide door CROW-KpVV worden

opgesteld. Op basis hiervan kan de waardering van het veiligheidsgevoel en het aantal incidenten worden vastgesteld. Het aantal zwartrijders wordt niet meer landelijk in kaart gebracht.

Voor het aantal incidenten wordt nu gewerkt aan de veiligheidsscan. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de reeds bestaande ABC-incidentenregistratie. Zo ontstaat inzicht in de type incidenten, die zich per regio voordoen. Doordat de incidentenregistratie uitgaat van één wijze van registratie worden het tevens mogelijk een landelijk beeld te schetsen. In dit rapport is op basis van een inventarisatie onder OV-autoriteiten een eerste beeld geschetst voor 2012.

Startpunt voor de onderzoeksperiode van deze beleidsevaluatie is de Evaluatie van het Aanvalsplan Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer, die in 2006 is uitgevoerd en die aan de basis heeft gelegen voor het rijksbeleid in de periode 2006-2014. Het onderzoek geeft inzicht in de mate van doeltreffendheid en doelmatigheid van het Aanvalsplan Sociale Veiligheid OV. Sindsdien is vooral door CROW-KpVV onderzoek uitgevoerd naar het beleid ten aanzien van sociale veiligheid, variërend van effectstudies (voor specifieke onderdelen) tot het verzamelen van best practices en het opstellen van handreikingen.

De grootste uitgaven voor sociale veiligheid in bus, tram en metro vinden plaats bij decentrale overheden. Op dit niveau zijn daarom ook een aantal evaluatiestudies uitgevoerd. Het meest omvangrijke en gedetailleerde onderzoek is uitgevoerd door de Rekenkamer Rotterdam in december 2011. Het betrof een onderzoek naar de kosten en effecten van maatregelen in de regio Rotterdam om de sociale veiligheid in het OV te verbeteren, inclusief een vergelijkende verkenning van het beleid in Amsterdam en Den Haag. De rapportage was kritisch op de invulling van het beleid door de regio Rotterdam en formuleert verschillende aanbevelingen.

6.9 Welke beleidsonderdelen zijn nog niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de (on)mogelijkheid om de doeltreffendheid en doelmatig van het beleid in de toekomst te evalueren.

Veel elementen van sociale veiligheid in bus, tram en metro zijn uitgebreid onderzocht door verschillende instanties. Het gaat om effect- en evaluatiestudies, best practices, handreikingen, etc. Echter, daarbij is niet altijd gekeken naar de impact op het aantal incidenten en/of de veiligheidswaardering. Het is daardoor niet altijd mogelijk 1-op-1 het verband te leggen tussen beleid, maatregelen, resultaten en effecten, wat juist wel de bedoeling is van een beleidsevaluatie. Hoogstens kunnen uitspraken worden gedaan over in hoeverre beleidsdoelen gerealiseerd zijn en in hoeverre beleid (en voorgestelde maatregelen) uitgevoerd is.

Bijkomend aandachtspunt is dat sociale veiligheid een beleidsterrein bij uitstek is, waarbij het onderscheid tussen subjectieve en objectieve beoordeling een belangrijke rol speelt en waarbij beide niet altijd hand in hand gaan. Sommige maatregelen hebben een positieve impact op de ervaren veiligheid, maar niet (direct) op de feitelijke veiligheid en zo ook omgekeerd. Om uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid te doen is het daarom juist voor sociale veiligheid van groot belang om expliciet te benoemen welk doel wordt nagestreefd en hoe op dat specifieke doel wordt gestuurd.

Tenslotte geldt dat de verantwoordelijkheid voor sociale veiligheid in bus, tram en metro bij provincies en stadsregio's ligt. De aanpak van problemen vraagt gerichte maatregelen, afhankelijk van de doelgroep, aard/omvang van de incidenten en afspraken tussen verschillende stakeholders. Daarnaast verschilt de aard van de problematiek in bijvoorbeeld de G4 (met tram en metro en met meer aanbod van OV) van andere gebieden. Conclusies over de effectiviteit van beleid zijn daardoor per regio verschillend.

6.10 In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?

Doeltreffendheid gaat primair om de relatie tussen doelen en effecten. In NoMo en SVIR zijn duidelijke doelen (inclusief indicatoren) benoemd. Het aantal incidenten en de veiligheidswaardering zijn door IenM periodiek gemonitord. De derde indicator, het aantal zwartrijders, is tot en met 2011 uitgevoerd en alleen voor de concessies, waar in het voorgaande jaar meer dan 3% zwartrijders geconstateerd waren. Daarmee is deze informatie moeilijk bruikbaar voor landelijke monitoring. Vanaf 2011 is overigens de financiering van de monitor zwartrijden stopgezet door IenM, ook omdat de monitor eigenlijk alleen de G4 betrof. Wat betreft de doorvertaling van landelijke doelen naar regionale doelen en streefcijfers heeft IenM geen specifieke monitoring opgezet. Op basis van een vragenlijst is in dit onderzoek wel verkend in hoeverre landelijk beleid regionaal is doorvertaald.

Doelmatigheid gaat over de relatie tussen doelen, effecten en ingezette middelen. Deze relatie is voor sociale veiligheid landelijk moeilijk te leggen. Op hoofdlijnen is wel duidelijk welke middelen vanuit IenM beschikbaar waren voor sociale veiligheid in bus, tram en metro, maar de uitsplitsing naar specifieke maatregelen was niet altijd te leggen.

6.11 Welke effecten heeft het beleid gehad? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?

In onderstaande tabel zijn voor de indicatoren van beleid van IenM de resultaten van de landelijke monitoring en de jaarverslagen uit de periode 2006-13 geïntegreerd.

Jaar	Beleid IenM	Waardering veiligheidsgevoel in OV als rapportcijfer		Onveiligheidsincidenten in en rond het OV in %	
		Reiziger	*Personeel*	*Reizigers*[16]	*Personeel*[17]
2006	Vervolg Aanvalsplan	7,8	6,3	24,5	65
2007		7,8	nb	23	nb
2008		7,9	6,3	23	69
2009	Taskforce Veiliger OV	7,9	nb	24	nb
2010		7,9	6,5	23	64
2011		7,9	nb	nb	nb
2012	Manifest Samen op Reis	7,9	6,9	15[18]	60
2013		7,9	nb	nb	nb

De cijfers laten een lichte groei en stabilisatie zien van de waardering van het veiligheidsgevoel bij reizigers. Vooral het veiligheidsgevoel bij het personeel laat een aanzienlijke verbetering zien.

Ten aanzien van decentraal beleid hebben alle overheden sociale veiligheid in hun eigen verkeers- en vervoersplannen geïntegreerd. De meeste overheden hebben ook één of meerdere streefcijfers benoemd, al naar gelang de aard van de problematiek.

---

[16] Dit is het ongewogen gemiddelde van de bus-, tram-, metro- en regionale trein reizigers, die ooggetuige en/of slachtoffer zijn geweest van één of meerdere incidenten.
[17] Dit is het percentage van het personeel dat één of meerdere keren slachtoffer is geweest van een incident.
[18] Niet vergelijkbaar met voorgaande jaren in verband met andere vraagstelling.

Opvallend is dat de doelstelling uit SVIR dat overheden een gezamenlijk streefcijfer voor de verbetering van de waardering van het veiligheidsgevoel van de reiziger in het voertuig bepalen, (nog) niet gerealiseerd. Door IenM is hierop niet gestuurd.

6.12 Hoe doeltreffend is het beleid geweest?

Ten aanzien van de doeltreffendheid gaat het om de relatie tussen gestelde doelen en het uiteindelijke gerealiseerde effect. IenM streefde naar een verbetering van de waardering van het veiligheidsgevoel bij reizigers en personeel in bus, tram en metro. Dit is landelijk gezien gerealiseerd, zoals in paragraaf 5.2 beschreven. De waardering van reizigers is gestegen van 7,8 naar 7,9 (2006-2013), onder personeel is deze waardering gestegen van 6,3 naar 6,9 (2006-2012). Daarnaast streefde IenM naar een vermindering van het aantal incidenten en van het aantal zwartrijders. Het aantal (ervaren) incidenten schommelt fors gedurende de onderzoeksperiode, waardoor moeilijk te constateren is in hoeverre sprake is van een ontwikkeling. Wat betreft het aantal zwartrijders zijn geen landelijke cijfers beschikbaar.

IenM heeft bewust de keuze gemaakt zowel in te zetten op een verbetering van de subjectieve als van de objectieve veiligheid. Deze twee hangen echter niet altijd direct met elkaar samen. Verschillende onderzoeken (zie: paragraaf 5.1) beschrijven hoe maatregelen in eerste instantie vooral impact hebben op de subjectieve veiligheid onder reizigers en personeel. Meer toezichthouders, betere cameratoezicht en ook schoon OV dragen bij aan een hogere waardering. Dit hoeft niet altijd te betekenen dat er feitelijk minder incidenten zijn in en rond het OV. Anderzijds laten verschillende ervaringen zien dat een overdaad aan fysieke maatregelen (camera's, hekken, toezicht) averechts kunnen werken op de veiligheidsbeleving door reizigers ("het lijkt wel een vesting" of "met zoveel maatregelen, zal het hier wel onveilig zijn"), terwijl het aantal incidenten een positieve ontwikkeling laat zien. Beleid voor sociale veiligheid is in dat opzicht maatwerk, waarbij het terugdringen van het aantal feitelijke incidenten meestal in kleine stapjes gaat; de reden waarschijnlijk dat overheden op dit punt voorzichtig zijn met het noemen van streefwaarden.

Een probleem bij het bepalen van de doeltreffendheid is het feit dat van de verschillende genomen maatregelen nooit benoemd is door IenM hoe en in welke mate deze zouden moeten bijdragen aan de gestelde doelen. Op zich is dit logisch gelet op de beperkte eigen rol, die IenM heeft in het stad- en streekvervoer. Dit is in het algemeen ook herkenbaar voor dossiers waar beleid en uitvoering gedecentraliseerd zijn. Toch heeft IenM op een aantal punten wel meer de regie gepakt, onder meer via de Taskforce. Daarvoor zijn ook extra middelen ingezet met als geformuleerde doelstelling "het verminderen van het aantal incidenten". Om hoeveel incidenten het moest gaan en op welke termijn is echter niet uitgesproken. Op basis van de ontwikkeling van het aantal incidenten lijkt daarom deze doelstelling niet gehaald, terwijl juist de effecten in de output en in de veiligheidsbeleving merkbaar zijn. De impact van het rijksbeleid is met dit alles moeilijk te duiden.

IenM heeft in de onderzoeksperiode naast de Taskforce vooral gefaciliteerd met kennis (via CROW-KpVV) en beperkt met geld voor monitoring. In de interviews werd vanuit de provincies en stadsregio's deze rol als positief gezien. Vanuit vervoerders en personeel (vakbonden) werd dit onderschreven, maar werd ook geconstateerd dat juist IenM de kans heeft efficiencyslagen en uniformiteit te stimuleren, die anders niet vanzelfsprekend tot stand komen. De Pilot Verbeterd Toezicht uit de Taskforce is daar een goed voorbeeld van. Daarbij werd aangegeven dat IenM soms wel dwingender "de neuzen dezelfde richting op mag laten wijzen", omdat het hier gaat om de veiligheid van reizigers en personeel.

Al met al kan gesteld worden dat IenM op dit dossier dichtbij de rolverdeling in het stads- en streekvervoer is gebleven. IenM heeft gekozen voor een sturingsfilosofie, waarbij kaders zijn meegegeven in de vorm van algemene doelen, maar waarbij de uitwerking bij provincies en stadsregio's is gelaten. IenM heeft via CROW-KpVV gericht kennis

ontwikkeld en laten verspreiden ten behoeve van decentraal beleid. In overleg met decentrale overheden en vervoerders zijn wijzigingen doorgevoerd in wet- en regelgeving (bijvoorbeeld ten aanzien van reis- en verblijfsverboden) of zijn pilots opgezet om nieuwe ontwikkelingen te stimuleren. In het algemeen kan geconstateerd worden dat decentrale overheden binnen de door IenM gestelde kaders invulling hebben gegeven aan hun rol en effecten hebben behaald. Eén en ander komt terug in de licht positieve ontwikkeling van de indicatoren voor sociale veiligheid in het stad- en streekvervoer.

6.13 Hoe doelmatig is het beleid geweest?

Met een beperkte inzet aan middelen is landelijk gezien een licht positieve ontwikkeling tot stand gebracht ten aanzien van de sociale veiligheid in bus, tram en metro. Dit lijkt een gerechtvaardigde conclusie, kijkend naar de ontwikkeling van de indicatoren en het feit dat de uitgaven van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu beperkt blijven tot €1,5 miljoen op begrotingsartikel 32 over de periode 2006-2012 en een eenmalige overheveling van ongeveer €2 miljoen ten behoeve van de Taskforce Veiliger OV (naast een vergelijkbare bijdrage door het ministerie van Binnenlandse Zaken).

Toch moeten bij deze constatering een aantal aandachtspunten in ogenschouw worden genomen. In de eerste plaats is de BDU hier buiten beschouwing gelaten. Provincies en stadsregio's ontvangen van IenM BDU-middelen voor decentraal verkeers- en vervoersbeleid. Provincies en stadsregio's maken de keuze hoe deze middelen worden ingezet. In de meeste gevallen zijn de middelen voor sociale veiligheid 'verstopt' in de exploitatiebijdrage, die vervoerders jaarlijks ontvangen en waarover afspraken zijn gemaakt in de concessie. Een aantal overheden stellen voor specifieke projecten extra middelen beschikbaar, zoals bijvoorbeeld voor camera's in voertuigen of voor BOA's. In 2010 en 2012 ging het ongeveer om €2,4 miljoen voor alle overheden samen, los van de exploitatiebijdrage. Deze cijfers zijn daarom niet bruikbaar bij het bepalen van de mate van doelmatigheid, maar geven wel een nuancering.

Ten aanzien van decentraal beleid zijn wisselende successen waarneembaar. Veel successen worden wel uitgedrukt in typische output-effecten, bijvoorbeeld alle bussen beschikken over een noodknop en over camera's. Dit zegt niet altijd iets over de feitelijke veiligheid of over de doelmatigheid. Ten aanzien van doelmatigheid is eigenlijk alleen door de Rekenkamer Rotterdam een uitgebreid onderzoek uitgevoerd. Het onderzoek is kritisch over zowel de doeltreffendheid als de doelmatigheid van het gevoerde beleid ten aanzien van sociale veiligheid in de regio Rotterdam. Het onderzoek formuleert een aantal concrete aanbevelingen. En alhoewel het onderzoek zeer specifiek voor de regio Rotterdam geldt, bevat het aanknopingspunten voor beleid in andere regio's en zelfs landelijk. Het onderzoek benadrukt vooral het belang om de kosteneffectiviteit van maatregelen goed in de gaten te houden. Veel uitgaven worden gedaan om een zichtbare verbetering te realiseren zonder te kijken naar de effectiviteit: meer toezichthouders en meer camera's hoeven niet automatisch te lijden tot minder incidenten en een hogere veiligheidswaardering. De Rekenkamer Rotterdam ziet meer in een gerichte inzet van bijvoorbeeld controleteams; dus niet generiek, maar op basis van eerdere incidenten en ontwikkelingen.

Een aantal van dit soort slagen zijn overigens wel gemaakt, bijvoorbeeld met de pilot Verbeterd Toezicht, waarbij BOA's concessieoverstijgend worden ingezet. Na afloop van de pilot heeft dit een vervolg gekregen in regionale afspraken. In dat opzicht heeft de Taskforce een positieve impact gehad. Andere voorbeelden zijn de gebiedsmanagers en het project Duurzaam Verbinden, waarmee op basis van beschikbare informatie gericht controleteams worden ingezet.

7 Aanbevelingen en lessen voor de toekomst

De evaluatie heeft inzicht geboden in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid van IenM voor sociale veiligheid in bus, tram en metro voor zover dat mogelijk is voor beleid dat vooral decentraal vorm krijgt. Op basis van de conclusies kunnen een aantal aanbevelingen worden geformuleerd.

Verbetering monitoring heeft meerwaarde
IenM monitort de veiligheidswaardering van reizigers en personeel in het OV. Eens per jaar wordt de OV-klantenbarometer uitgevoerd met daarbij ook aandacht voor sociale veiligheid en tweejaarlijks wordt de Personeelsmonitor uitgevoerd. Het aantal incidenten wordt in kaart gebracht door aan reizigers en personeel te vragen of (en zo ja: hoe vaak) zij getuige zijn geweest van een veiligheidsincident in het OV. CROW-KpVV voert deze monitoring uit in opdracht van IenM. De cijfers worden gebruikt voor de jaarverslagen van de rijksbegroting en de landelijke monitoringsrapportages.

In verschillende gesprekken tijdens dit onderzoek werd aangegeven dat monitoren wel verder mag gaan dan alleen volgen. Meer data en analyses hierover maken het mogelijk sneller trends te signaleren (zowel landelijk als regionaal) en verbanden te leggen tussen die trends en maatregelen. Geconstateerd werd dat door het combineren van diverse data nieuwe kennis ontsloten kan worden en beter ingespeeld kan worden op de actualiteiten. Dit vraagt wel vertrouwen: de nieuwe kennis moet niet gericht zijn op het aanrekenen van slechte resultaten, maar moet bijdragen aan een effectieve aanpak van incidenten in bus, tram en metro. De nieuwe kennis kan inzichten opleveren over wat een effectieve (en doelmatige) aanpak is, zonder daarbij het beleid in andere gebieden ter discussie te stellen.

De veiligheidsscan is een belangrijke eerste stap, waarbij het doel is een breed beeld van de veiligheid in het OV te verkrijgen. De veiligheidsscan bouwt onder meer voort op de incidentenregistratie. Door jaarlijks de ontwikkeling per regio te volgen kunnen verbanden worden gelegd tussen maatregelen en effecten, die mogelijk relevante sturingsinformatie voor overheden kan opleveren. IenM kan hier een faciliterende rol in vervullen, maar gelet op de focus op kennisontwikkeling en –verspreiding ligt hier een natuurlijke rol voor CROW-KpVV. Monitoren wordt daarmee landelijk een instrument om pro-actief bij te sturen.

De impact van toezichthouders
De enquête onder decentrale overheden liet zien dat een groot deel van de structurele decentrale uitgaven voor sociale veiligheid naar toezichthouders gaan. Het gaat zowel om de inzet van BOA's als om controleurs en conducteurs. Qua aantallen en inzet bestaan tussen concessies grote verschillen. Vanzelfsprekend hangt dit nauw samen met het aantal en de aard van incidenten, maar ook de vervoerder, de modaliteit (bus, tram, metro) en specifieke gebiedskenmerken zijn bepalend. In een aantal gevallen is er ook sprake van een historische gegroeide situatie.

Verschillen zijn op zich geen probleem en zijn ook kenmerkend voor het maatwerk en het succes van decentraal OV-beleid. Toch zijn er op dit punt ook aandachtspunten, zeker waar het gaat om doeltreffendheid en doelmatigheid. De Rekenkamer Rotterdam wijst in haar rapport "Veilig op weg" op de meerwaarde per extra toezichthouder: een extra toezichthouder betekent niet vanzelfsprekend meer veiligheid. En een slimme inzet van toezichthouders binnen de concessie en over concessiegrenzen heen kan leiden tot dezelfde (of betere) effecten, zoals onder meer bleek uit de pilot Verbeterd Toezicht.

Ten aanzien van de inzet van toezichthouders bestaat weinig inzicht over hoe effectief en doelmatig de maatregel is. Gedacht kan worden aan de relatie met een open- of gesloten-instapregime, de wisselwerking tussen het aantal BOA's en het aantal controleurs en conducteurs, maar ook de relatie met het aantal zwartrijders en met andere maatregelen zoals bijvoorbeeld camera's in de voertuigen. Het verdient aanbeveling om op dit punt in overleg met de stakeholders meer kennis te ontwikkelen. Door deze kennis te koppelen aan specifieke knelpunten per regio kan een gerichte aanpak ontwikkeld worden.

Bijlage 1: Definities en afkortingen

BDU	Brede Doeluitkering
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken
CROW-KpVV	Kennisplatform Verkeer en Vervoer, sinds 2009 onderdeel van CROW (Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in de Grond-, Water- en Wegenbouw en de Verkeerstechniek)
EOB	Essentieel Onderdeel van Beleid; element uit nationaal verkeers- en vervoersplan, dat terug moet komen in (uitwerking) decentrale verkeers- en vervoersplannen.
FMN	Federatie Mobiliteitsbedrijven Nederland; federatie, waarin streekvervoerders in Nederland verenigd zijn.
IenM	Ministerie van Infrastructuur en Milieu (vanaf 2010)
IPO	Interprovinciaal overleg
NoMo	Nota Mobiliteit, PVVP 2004-2012
Objectieve veiligheid	De mate waarin het personeel en reizigers geconfronteerd wordt met (persoonsgerelateerde) incidenten. Voorbeelden hiervan zijn bedreigingen, diefstal of geweld.
RPE	Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek
SkVV	Samenwerkende kaderwetgebieden Verkeer en Vervoer
Sociale veiligheid	Het veiligheidsgevoel en het daadwerkelijk meemaken of zien gebeuren van incidenten, waaronder lastig vallen, pesten, bedreigen, diefstal en mishandeling.
Subjectieve veiligheid:	De gevoelens van (on)veiligheid van personeel en reizigers. De subjectieve veiligheid wordt o.a. beïnvloed door de uitstraling van het station, het voertuig of wellicht door berichten in de media.
SVIR	Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, vignerend PVVP
VenW	Ministerie van Verkeer en Waterstaat (tot en met 2010)
VenJ	Ministerie van Veiligheid en Justitie (vanaf 2011)
Wp2000	Wet Personenvervoer 2000

Bijlage 2: Interviews

Ten behoeve van het onderzoek zijn interviews uitgevoerd met:

- Ministerie Infrastructuur en Milieu
- Provincie Gelderland (OV Oost)
- Provincie Noord-Holland
- Provincie Friesland (telefonisch)
- Stadsregio Amsterdam
- Gemeente Almere
- IPO
- SkVV
- RET
- Arriva
- CROW-KpVV
- FNV

Bijlage 3: Literatuurlijst

Rijksbeleid

Guy Hermans en Matthijs de Gier, Sociale veiligheid in het openbaar vervoer, 13 augustus 2009.
Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, Politie en een veilige publieke taak, 2011.
IPO en Skvv, Brief Verbeterd Toezicht, 24 oktober 2012.
Kamerstukken – Brief Sociale veiligheid openbaar vervoer, 2002-2003 (Aanvalsplan SVOV), 28 642, nr. 1.
Kamerstukken – Brief Sociale veiligheid openbaar vervoer, 2005–2006 (Uitwerking Aanvalsplan m.b.t. electronic ticketing en beheerste toegang), 28 642, nr. 15.
Kamerstukken – Brief Sociale veiligheid openbaar vervoer, 28 642, nr. 16.
Kamerstukken – Brief Sociale veiligheid openbaar vervoer, 2007–2008 (Vervolg Aanvalsplan SVOV), 28 642, nr. 22.
Kamerstukken – Brief Sociale veiligheid openbaar vervoer, 2007–2008 (Vervolg Aanvalsplan SVOV), 28 642, nr. 23.
Kamerstukken – Brief Sociale veiligheid openbaar vervoer, 2009–2010 (Inzet BOA), 28 642, nr. 50.
Kamerstukken – Brief Sociale veiligheid openbaar vervoer, 13 juni 2010.
Kamerstukken – Brief Sociale veiligheid openbaar vervoer, 2012–2013 (Pilot Verbeterd toezicht), 28 642, nr. 56.
Kamerstukken – Brief Sociale veiligheid openbaar vervoer, 2012–2013 (Pilot Verbeterd toezicht), 28 642, nr. 57.
Kamerstukken – Brief Sociale veiligheid openbaar vervoer, 2012–2013 (Verlenging Pilot Verbeterd toezicht), 28 642, nr. 58.
Kamerstukken – Brief Sociale veiligheid openbaar vervoer, 2013–2014 (Verlenging Pilot Verbeterd toezicht), 28 642, nr. 59.
CROW-KpVV, Sociale Veiligheid in het stads- en streekvervoer, juni 2008.
CROW-KpVV, Handreiking voor veiligheidsarrangementen in het openbaar vervoer, 2009.
CROW-KpVV, Verslag KpVV expertsessie sociale veiligheid openbaar vervoer-overleg, 7 juni 2011.
CROW-KpVV, Sociaal veiliger openbaar vervoer voor reiziger en personeel, februari 2012.
CROW-KpVV, Heeft u een goede reis gehad?, augustus 2012.
CROW-KpVV, Een reisverbod in het openbaar verover: Een praktische handreiking, augustus 2012.
CROW-KpVV, Sociale veiligheid van personeel in het stads- en streekvervoer, mei 2013.
Ministerie van BZK, OV-autoriteiten, streekvervoerders en vakbonden, Convenant Sociale Veiligheid OV, versie 18 juni 2012.
Ministerie van BZK, Programma Een veilige publieke taak, 20 oktober 2007.
Ministerie van BZK, Voortgangsrapportages programma Veilige Publieke taak, 2010-2013.
Ministerie van IenM, Begrotingen ministerie van Infrastructuur en Milieu, 2013-2014
Ministerie van IenM, Jaarverslagen ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2013-2014
Ministerie van IenM, Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, maart 2012.
Ministerie van VenW, Nota Mobiliteit, 30 september 2004.
Ministerie van VenW, Evaluatie Aanvalsplan Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer, 1 september 2006.
Ministerie van VenW, Begrotingen ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2006-2012
Ministerie van VenW, Jaarverslagen ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2006-2012
Ministerie van VenW, Vervolg Aanvalsplan Sociale Veiligheid Openbaar Vervoer, 17 oktober 2007.
PBL, Monitor Infrastructuur en Ruimte 2014, september 2014.
Politieacademie, Leerpunten en ervaringen naar aanleiding van praktische handreikingen voor een veiliger openbaar vervoer in bus, tram en metro, 2011.
PWC, Ex-ante evaluatie effecten van de OV-chipkaart en poortjes op de sociale veiligheid in het openbaar vervoer, 2007.
Rijkswaterstaat Dienst Verkeer en Scheepvaart, Nationale mobiliteitsmonitor 2009, oktober 2009.
Initiatiefgroep Samen op Reis, Samen op reis. Opstap naar een beter OV, 2013.
Taskforce Veiliger Openbaar Vervoer, Naar een veiliger openbaar vervoer voor werknemers, 9 september 2009.

Twijnstra Gudde, Eindmeting Pilot Verbeterd Toezicht, 4 oktober 2012.
Planwet, wet BDU, WP2000?

Decentraal beleid

BRU, Actualisatie Regionaal Verkeers- en Vervoerplan 2005-2015, 2008
Provincie Drenthe, Provinciaal Verkeers- en Vervoerplan 2007-2020, 2007
Provincie Flevoland, Nota Mobiliteit Flevoland, 2006
Provincie Fryslan, PVVP 2006 Herzien, 2006
Provincie Gelderland, Op weg naar duurzame mobiliteit, 2004
Provincie Limburg, Provinciaal Verkeers- en Vervoerplan Limburg, 2007
Provincie Noord-Brabant, Provinciaal Verkeers- en Vervoerplan Noord-Brabant, 2006
Provincie Noord-Holland, Provinciaal Verkeers- en Vervoerplan, 2007
Provincie Utrecht, Strategisch Mobiliteitsplan provincie Utrecht, 2004-2020, 2008
Provincie Zeeland, PVVP Zeeland / Mobiliteit op Maat, 2008
Provincie Zuid-Holland, Nota Operationalisering Openbaar Vervoer, 2006
Regio Twente, OV-visie Twente 2010-2018.
Rekenkamer Rotterdam, Veilig op weg, december 2011.
SAN, Bundelen en Verknopen, Regionale Nota Mobiliteit, 2006
Stadsgewest Haaglanden, Regionale Nota Mobiliteit Haaglanden, 2005.
SRA, Beleidskadersociale veiligheid openbaar vervoer 2011 – 2014, 25 oktober 2010.
SRA, Regionaal Verkeers en Vervoersplan, 2010.
SRE, RVVP 2006-2015, 2007
SRR, Regionaal Verkeers- en Vervoerplan 2003-2020, 2003
Twijnstra Gudde, Kiezen voor nieuw beleid, 2 april 2012.

Monitoring

CROW-KpVV, Monitor Zwartrijden, 2006-2011.
CROW-KpVV, OV-klantenbarometer 2006-2013.
CROW-KpVV, Personeelsmonitor 2006, 2008, 2010, 2012.
CROW-KpVV, Reizigersmonitor, 2006-2011.

Eerder uitgevoerd onderzoek

SCP, Sociale veiligheid ontsleuteld, 2008
Inno-V, Benchmark GVB, RET en GVU, 2007

Bijlage 4: Overzicht en samenvatting publicaties CROW-KpVV

OV-klantenbarometer
De OV-klantenbarometer is een klanttevredenheidsonderzoek onder reizigers in het openbaar vervoer. Dit onderzoek wordt sinds 2004 jaarlijks uitgevoerd in alle concessies in Nederland. Bijna 90.000 reizigers doen aan het onderzoek mee. Omdat de vragen in alle concessiegebieden gelijk zijn, kunnen de resultaten onderling vergeleken worden. Aan de hand van de resultaten kunnen ov-autoriteiten en vervoerders hun beleid bijsturen.

In de periode 2006-2011 waren dertien vragen uit het onderzoek aan sociale veiligheid gewijd. Vanaf 2012 zijn dit er vijf (van de 28), namelijk:
6. Hoe veilig voelt u zich in het openbaar vervoer?
7. Hoe veilig voelt u zich (meestal) tijdens de rit?
8. Hoe veilig voet u zich (meestal) op de halte waar u bent ingestapt?
9. Bent u in de afgelopen 12 maanden zelf slachtoffer geweest van één of meer van de volgendende incidenten in het openbaar vervoer of op de halte? A: lastig gevallen; B: bedreigd; C: bestolen; D: Mishandeld; E: Anders.
10. Bent u in de afgelopen 12 maanden ooggetuige geweest van één of meer incidenten in het openbaar vervoer of op de halte?

Personeelsmonitor stad- en streekvervoer
De Personeelsmonitor verschijnt elke twee jaar en beschrijft de ontwikkeling van de objectieve en subjectieve veiligheid van personeel in het stad- en streekvervoer. Ook het oordeel van het personeel over het veiligheidsbeleid van vervoerders wordt beschreven. De resultaten zijn gebaseerd op ruim 4.000 enquêtes en zijn uit te splitsen naar vervoerder. In 2012 is voor het eerst gewerkt met een verdeling naar concessie; dat is in meer dan de helft van de concessies gelukt.

Reizigersmonitor: De sociale veiligheid van ov-reizigers in het stads- en streekvervoer
De Reizigersmonitor beschreef tot en met 2011 jaarlijks de objectieve en subjectieve veiligheid van reizigers in het stads- en streekvervoer op basis van onder meer 13 vragen uit de OV-klantenbarometer en klanttevredenheidsonderzoeken. Uiteindelijk zijn de vragen uit de klantenbarometer over sociale veiligheid teruggebracht tot 5, zijn de cijfers over de NS eruit gehaald en is de Reizigersmonitor opgegaan in de OV-klantenbarometer. Sociale veiligheid is daar een specifiek aandachtspunt in.

Monitor zwartrijden stads- en streekvervoer
De Monitor zwartrijden was een jaarlijkse meting door CROW-KpVV naar zwartrijden in de concessies waar het percentage in de vorige meting hoger dan 3% bedroeg. Omdat er geen behoefte meer was aan herhaling van de meting onder OV-autoriteiten en vervoerders en omdat de financiële bijdrage van het ministerie van IenM beëindigd werd, is de meting na 2011 niet meer uitgevoerd. Wel is de methodiek die het CROW-KpVV hanteerde vrij beschikbaar, waardoor vervoerbedrijven het zwartrijden kunnen blijven meten (en een aantal dat ook doen).

Brochure 'Preventiebeleid sociale veiligheid in het OV in de praktijk'
In deze brochure uit 2006 wordt aandacht geschonken aan doelgroepen die voor een groot deel bijdragen aan sociale onveiligheid in het openbaar vervoer. De belangrijkste veroorzakers van onveiligheid zijn jongeren, zwartrijders en drugsverslaafden. In hoofdlijnen wordt aanbevelingen gegeven hoe deze probleemgroepen in de praktijk kunnen worden benaderd. Een aantal cases wordt verder uitgewerkt.

Handreiking 'Hoe maak je van een station een leukere plek?'
Deze handreiking voor gemeenten uit 2008 omvat een praktijkgerichte aanpak ter verbetering van de fysieke inrichting van een stationsgebied. Naast het beheer, toezicht, en handhaving is, de fysieke inrichting is essentieel bij de verbetering van de sociale veiligheid in het openbaar vervoer. Geconcludeerd wordt dat samenwerking, zowel tussen als binnen betrokken organisaties, een belangrijke succesfactor is. Daarnaast blijkt uit pilots dat de behoeften van de verschillende doelgroepen ten aanzien van fysieke

inrichting redelijk synchroon lopen. Betrokken partijen moeten zich wel flexibel en proactief opstellen en lange termijn afwegingen voorrang geven boven afwegingen op korte termijn.

Handreiking 'Sociale veiligheid in het stads- en streekvervoer'
Deze gids voor concessieverleners uit 2008 is een actualisatie van de handreiking Sociale veiligheid en concessieverlening in het openbaar vervoer. De gids vormt een praktisch hulpmiddel bij het geven van invulling aan de rol als ov-autoriteit, maar ook aan de rollen die andere betrokken partijen hebben, op gebied van sociale veiligheid. De gids gaat daarnaast in op ontwikkelingen op gebied van sociale veiligheid, de wijze waarop met concessievoorschriften ten aanzien van sociale veiligheid kan worden omgegaan, monitoring en evaluatie en kritische succesfactoren in beleid.

Handreiking' Veiligheidsarrangementen in het openbaar vervoer'
In 2004 is de handreiking Lokale Veiligheidsarrangementen geschreven. Deze is in 2009 geactualiseerd en is bedoelt voor decentrale overheden, politie, OM, vervoerders die een veiligheidsarrangement willen ontwikkelen. De handreiking gaat in op de meerwaarde die veiligheidsarrangementen hebben voor de sociale veiligheid, op het proces van totstandkoming en de concrete inhoud van een veiligheidsarrangement. In de handreiking komen verschillende soorten arrangementen aan bod.

Handreiking 'Sociaal veilig parkeren in beeld. Een handreiking voor prettige P+R terreinen'
Deze handreiking gaat in op de vraag hoe decentrale overheden sociaal veilige P+R terreinen realiseren. CROW-KpVV heeft de handreiking opgesteld, omdat sociaal veilige P+R terreinen belangrijke schakels in ketenmobiliteit zijn, terwijl de terreinen niet altijd even veel aandacht krijgen. In de handreiking worden zowel te nemen maatregelen, als betrokken partijen beschreven. De handreiking is uit 2010.

'Een reisverbod in het openbaar vervoer: Een praktische handreiking'
Deze handreiking is opgesteld in 2012 om meer informatie te geven over de uitvoering van het opleggen van een reisverbod om de sociale veiligheid in en rond het openbaar vervoer te verbeteren. Belangrijk onderdeel van de handreiking is een beschrijving van ervaringen die Arriva en RET vanaf 2008 hebben opgedaan met het reisverbod.

Rapportage 'Heeft u een goede reis gehad?'
Deze rapportage uit 2012 gaat in op de sociale veiligheid in Amsterdam, Rotterdam en Den Haag. Uit de Reizigersmonitor en Personeelsmonitor blijkt dat de sociale veiligheid in deze steden verbeterd is vergeleken met de jaren ervoor. In de rapportage wordt de oorzaak voor deze verbetering onderzocht en worden de maatregelen beschreven die genomen zijn om de veiligheid van reizigers en personeel te verbeteren.

De oorzaak voor de verbetering van de sociale veiligheid is door de onderzoekers niet gevonden. Wel is er een inventarisatie gemaakt van maatregelen in de categorieën: menselijk toezicht; cameratoezicht; schoon, heel, veilig en service; en overig. Ook is er een overzicht gegeven van maatregelen in België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk.

Analyse 'Sociale veiligheidsgegevens van ov-reizigers in het stads- en streekvervoer'
CROW-KpVV heeft in 2013 een extra analyse uitgevoerd met de data die beschikbaar is gekomen uit de OV-klantenbarometer om na te gaan of er aanknopingspunten zijn om de sociale veiligheid van reizigers verder te verbeteren. Allereerst is er nagegaan of zogenaamde *captives* ander mijdingsgedrag vertonen dan keuzereizigers en of er iets te zeggen is over mogelijke verbeterpunten in het openbaar vervoer. Uit de analyse van CROW-KpVV blijkt dat het onderscheid tussen *captives* en keuzereizigers niet duidelijk te maken is, waardoor specifiek veiligheidsbeleid voor beide groepen niet nuttig lijkt. Daarnaast is gekeken naar de relatie tussen veiligheid en andere kwaliteitsaspecten. Uit de analyse van CROW-KpVV blijkt dat een verbetering van andere kwaliteitsaspecten beperkte invloed heeft op de verbetering van de waardering van sociale veiligheid. CROW-KpVV heeft voor de grote steden, verstedelijkt gebied en ruraal gebied een top 5 van kwaliteitsaspecten opgesteld met de meeste invloed op de sociale

veiligheidsbeleving. Dat heeft onder meer geleid tot een publicatie beeldmeetlatten OV-voertuigen om reinheid te vergroten, welk in 2015 gereed komt.

Overige activiteiten en producten van het CROW-KpVV

- Landelijke bijeenkomsten SVOV voor o.a. ov-autoriteiten, vervoerders, gemeenten, politie en reizigersorganisaties
- Uitgave van de nieuwsbrief 'Collectief Vervoer', voorheen 'Sociale Veiligheid en Mobiliteit'.
- Organisatie van workshops omtrent Sociale Veiligheid
- Toolkit SVOV